

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS

Avaliku õiguse osakond

Maris Kõrgesaar

TÄIENDAVATE JULGEOLEKUABINÕUDE KOHALDAMINE VANGLAS

Magistritöö

Juhendaja

mag. iur. Nele Parrest

Tallinn

2018

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	4
1 Julgeolekuabinõude kohaldamise põhiõiguslik taust.....	8
1.1 Inimväärikus	8
1.2 Väärkohtlemise keeld.....	9
1.2.1 Kohaldamisala.....	9
1.2.2 Väärkohtlemise keelu absoluutsus	11
1.2.3 Väärkohtlemise alaliigid	13
1.2.3.1 Piinamine	14
1.2.3.2 Ebainimlik kohtlemine või karistamine ning inimväärikuse alandamine	16
1.2.4 Eesti rikkumised.....	17
1.2.5 Tõendamine.....	18
1.3 Õigus vabadusele	20
1.4 Põhiõiguste riive lubatavus.....	21
1.4.1 Seaduse tasand	22
1.4.2 Üksikjuhu tasand.....	24
2 Julgeolekuabinõude olemus ning materiaalsed eeldused.....	25
2.1 Julgeolekuabinõud kui haldusõiguslikud ohutõrjemeetmed.....	25
2.1.1 Kohaldamise eesmärk	25
2.1.2 Ohu staadiumid	26
2.1.3 Füüsiline jõud ja vahetu sund	29
2.2 Julgeolekuabinõude liigid	30
2.2.1 Vangistusseadus § 69 lg 2 p 1-4	30
2.2.2 Ohjeldusmeetmed	31
2.2.3 Meetme valik	32
2.2.4 Julgeolekuabinõude kohaldamine väljaspool vanglat.....	33

2.2.5	Erinevate julgeolekuabinõude kohaldamine järjestikku	33
2.3	Materiaalsed eeldused	34
2.3.1	Kohaldamise õiguslikud alused	34
2.3.1.1	Süstemaatiline vangistusseaduse või vangla sisekorraeeskirja nõuete rikkumine	35
2.3.1.2	Kinnipeetav kahjustab oma tervist või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega	35
2.3.1.3	Ohtlik teistele isikutele või vangla julgeolekule	36
2.3.1.4	Raske õiguserikkumise ärahoidmiseks	37
2.3.2	Kaalutusruum	38
3	Julgeolekuabinõude kohaldamise menetluslik külg	43
3.1	Toimingu ja haldusakti menetlusõiguslikud erisused	43
3.1.1	Menetluse algus	44
3.1.2	Ärakuulamine	44
3.1.3	Vorminõuded	46
3.1.4	Põhjendamine	48
3.1.5	Vaidlustamise erisused	49
3.2	Ohjeldusmeetmete kohaldamine toiminguna	52
3.3	Julgeolekuabinõude kohaldamise tähtaeg	55
3.3.1	Julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamine	55
3.3.2	Viivitamine	58
	KOKKUVÕTE	60
	SUMMARY	65
	LÜHENDITE LOETELU	70
	KASUTATUD MATERJALID	72
	LISA 1	78
	LISA 2	79

SISSEJUHATUS

Korrektne suhtumine kinnipidamisasutustes viibivatesse isikutesse ning nende inimväärikuse tagamine iseloomustab ühiskonna arengut, olles demokraatliku õigusriigi üheks nurgakiviks ja iseloomustades seda, millised me oleme.¹ Kinnipidamisasutused pälvivad inim- ja põhiõigustega seoses kõrgendatud tähelepanu, kuna vanglad on süsteemid, kus isik ja tema kõikide õiguste teostamine on põhimõtteliselt jäetud riigi kätte. Riigi sundsekkumine ja vanglasüsteemi teatud eraldatus võivad tekitada süsteemis viibivate isikute õiguste üleliigse rikkumise riski. Isoleerida isikut ühiskonnast ja piiranguid seada tohib vanglates vaid seaduslikul alusel ja põhjendatult.²

ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon³ art 1 sätestab, et kõik inimesed sünnivad vabade ja võrdsetena oma väärikuselt ja õigustelt. Inimene ei saa olla riigivõimu mängunupp. Keegi ei tohi teiselt inimeselt tema inimväärikust ära võtta.⁴ Inimväärika kohtlemise nõue laieneb ka kinnipeetavatele.⁵ Vangistusseaduse⁶ (*edaspidi: VangS*) § 4¹ lg 1 näeb ette, et kinnipeetavat, arestialust või vahistatut tuleb kohelda viisil, mis austab tema inimväärikust ning kindlustab, et karistuse kandmine või vahi all viibimine ei põhjustaks talle rohkem kannatusi või ebameeldivusi kui need piirangud, mis paratamatult kaasnevad vanglas või arestimajas viibimisega. Normi eesmärk on VangS tasandil sätestada *expressis verbis* kinnipidamiskohas hoitava isiku inimväärika kohtlemise nõue. Kinnipidamisega paratamatult kaasnevad kannatused ja ebameeldivused ei ole seesugused, mis iseenesest tähendaks isiku inimväärikuse alandamist.⁷ Sellegipoolest peavad vanglareeglid ja nende kohaldamine olema mõõdukad ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida nad taotleavad.⁸ Riigikohus on sedastanud, et riigil on kohustus tagada, et isikult vabaduse võtmise korral peetakse teda kinni inimväärikust säilitavates tingimustes ning meetme kohaldamise viis ega meetod ei tohi põhjustada isikule kannatusi ja raskusi enam, kui kinnipidamisega vältimatult kaasneb.⁹

¹ W. A. Elkin. The English Penal System. Pelican books 1957, lk 277.

² M. Olesk. Vanglaametniku baasõppe õpik. III, Inim- ja põhiõigused vanglas : Euroopa vangistusõiguse põhimõtted. Tallinn: Justiitsministeerium 2010, lk 15.

³ Inimõiguste ülddeklaratsioon. – http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (5.03.2018).

⁴ J. Laffranque. Inimväärikus kui võõrandamatu õigus. Õhtuleht 8.11.2017 –

<https://www.ohuleht.ee/838887/julia-laffranque-inimvaarikus-kui-voorandamatu-oigus> (18.03.2018).

⁵ RKHKo 3-3-1-2-06, p 10.

⁶ Vangistusseadus. – RT I, 09.03.2018, 19.

⁷ RKPJKo 3-4-1-9-14, p 36.

⁸ R. Maruste. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 4. parandatud ja täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2017 (*edaspidi: PõhiSK*), § 18/18.

⁹ RKHKm 3-3-1-11-11, p 10.

Üheks taoliseks meetmete kogumiks, mida VangS lubab julgeoleku tagamiseks kasutada, on täiendavaid julgeolekuabinõusid (*edaspidi: julgeolekuabinõud*). Julgeolekuabinõude sisuks on VangS § 69 lg 2 järgi kinnipeetava õiguste vanglasisene piiramine, täpsemalt kinnipeetava vanglasisese liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine, isiklike riiete või esemete kasutamise keelamine, kehakultuuriga tegelemise keelamine, eraldatud kambrisse paigutamine ning lõpuks äärmusliku abinõuna – ohjeldusmeetmete kasutamine. VangS § 70¹ lg 1 p 1 loetleb seaduslike ohjeldusmeetmetena käe- ja jalarauad, sidumisvahendid, rahustussärk, -tool ja -voodi. Julgeolekuabinõud on laadilt erinevad. Eelkõige on tegemist kinnipeetava vabaduse piiramisega, alates liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramisest, isikliku riietuse kandmise vabaduseni ning lõpetades täieliku isoleerimisega eraldatud lukustatud kambrisse.¹⁰ VangS § 69 lg 1 sätestab julgeolekuabinõude kohaldamise üldalused ammendavalt: julgeolekuabinõusid kohaldatakse kinnipeetavale, kes süstemaatiliselt rikub vangistusseaduse või vangla sisekorraeeskirja nõudeid, kahjustab oma tervist või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega, samuti kinnipeetavale, kes on ohtlik teistele isikutele või vangla julgeolekule ning julgeolekuabinõusid võib kohaldada ka raske õiguserikkumise ärahoidmiseks. Mainitud säte asub vangistusseaduse teise peatüki kaheksandas jaos, milles on reguleeritud julgeoleku tagamine vanglas.

Julgeolekuabinõude näol on eelkõige tegemist ennetuslikku laadi meetmega, mille kohaldamine võib olla tingitud vajadusest kaitsta vangla julgeolekut, teisi kinnipeetavaid või kinnipeetavat ennast.¹¹ Seaduses sätestatud aluse esinemisel on vanglal õigus otsustada, kas on vajalik julgeolekuabinõu kohaldamine, ja valida sobiv meede seaduses ammendavalt loetletud nimestikust.¹²

Käesolevas magistritöös keskendub autor julgeolekuabinõude kohaldamisele vanglas, täpsemalt küsimusele nende õiguslikust olemusest. Nimelt on Riigikohus oma lahendites sedastanud, et julgeolekuabinõude kohaldamine on oma olemuselt haldusakt, kuna toob kaasa kinnipeetava õiguste olulise piiramise.¹³ Erandiks on ohjeldusmeetmed, mis on küll samuti julgeolekuabinõud, kuid mis Riigikohtu hinnangul ei ole suunatud adressaadi õiguste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele ning seetõttu tuleks neid käsitleda kui toiminguid.¹⁴ Lihtsustatult öeldes leiab Riigikohus, et olemuslikult tuleb kõiki VangS § 69 lg 2 p-des 1-4

¹⁰ J. Sootak. VangSK § 69/4.

¹¹ *Ibid*, § 69/1.

¹² RKHKo 3-3-1-33-10, p 11.

¹³ Vt nt: RKHKo 3-3-1-95-09, p 23.

¹⁴ Vt nt: RKHKo 3-3-1-19-13, p 13.

nimetatud meetmeid kohaldada kui haldusakte, aga punktis 5 nimetatud ohjeldusmeetmeid kui toiminguid.

Esmapilgul näib küsimus julgeolekuabinõude õiguslikust olemusest pelgalt teoreetiline. Ometi kaasneb õigusliku olemuse määratlemisega mitmeid erisusi nii abinõu kohaldamise menetluses kui ka hilisemas vaidlustamismenetluses. Arvestades julgeolekuabinõude kohaldamisega kaasnevate põhiõiguste riivete intensiivsust, on õigusliku raamistiku selgus tõhusa õiguskaitse tagamisel eriti oluline. Teema aktuaalsust ilmestab ka asjaolu, et Tartu ja Viru vangla statistikast nähtuvalt rakendati 2016. aastal ainuüksi neis kahes vanglas julgeolekuabinõusid 777 korda, mis on *ca* 1/3 võrra enam kui 2015. aastal.

Magistritöö eesmärk on avada julgeolekuabinõude õiguslik raamistik, kaardistades julgeolekuabinõude kohaldamisega riivatavad põhiõigused, analüüsides nende kohaldamise materiaalõiguslikke eelduseid ning kirjeldades menetluslikku külge. Seejuures tuginetakse eeskätt Eesti õigusaktidele, kuid esitatakse ülevaade ka olulisematest asjakohastest Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest. Seeläbi püütakse jõuda selgusele, kas julgeolekuabinõude ning selle alaliigi ohjeldusmeetmete kohaldamine on oma olemuselt haldusakt või toiming ning mida vastav liigitamine endaga kaasa toob.

Käesolev magistritöö on jagatud kolme peatükki. Esimene peatükk keskendub Eesti Vabariigi põhiseadusest¹⁵ (*edaspidi: PS*) tulenevate õiguste puutumusele julgeolekuabinõudega. Loodetakse jõuda selgusele, milliseid põhiõigusi võidakse riivata julgeolekuabinõude kohaldamisel ning millistel puhkudel on riive üldse välistatud. Lisaks püütakse välja tuua ka vastavatele põhiõigustele eeskujuks olevaid rahvusvahelisi õigusakte ning võrrelda asjakohaste sätete ulatust ning tõlgendusi PS-i sätete omaga. Põhiõigusliku tausta kaardistamine on vajalik, mõistmaks teema olulisust ning näitamaks, kui palju on kaalul isikul, kelle suhtes julgeolekuabinõusid kohaldatakse. Viimase esiletõstmine seab omakorda kõrgemad nõuded ka menetluslikule selgusele.

Teises peatükis analüüsitakse julgeolekuabinõude olemust korrakaitsemeetmena. Ühtlasi käsitletakse julgeolekuabinõude eri liike ja nende kohaldamise materiaalõiguslikke eelduseid. Viimases peatükis võrreldakse toimingut ja haldusakti menetluslikke erisusi, proovitakse leida vastus küsimustele, kas julgeolekuabinõude kohaldamine on oma olemuselt toiming või haldusakt ning kas erinevaid julgeolekuabinõu liike peaks menetluslikult eristama või mitte. Lahatakse ka julgeolekuabinõude kohaldamise lõppemisega seotud probleeme.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

Töö eesmärgi saavutamiseks kasutatakse valdavalt analüütilist ehk deduktiivset uurimismeetodit, st liigutakse üldiselt üksikule ja tehakse üldist taustainfot analüüsides üksikuid järeldusi. Uurimistöö baseerub nii normatiivaktidel, eesti- ja inglisekeelsel teoreetilisel erialakirjandusel kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi *EIK*), Euroopa Kohtu, Riigi-, ringkonna- ja halduskohtute kohtupraktika analüüsil. Autor kasutab just neid kohtulahendeid, kuna tervikpildi avamiseks ja järelduste tegemiseks on vaja vaadelda kõigis kolmes kohtuastmes esinenud vaidlusi ja ka EIK'i poolset praktikat nii konkreetselt Eesti kohta kui ka muid julgeolekuabinõude kohaldamise seisukohalt olulisi lahendeid.

Uurimistöö autor püstatab hüpoteesi, et otsus kohaldada julgeolekuabinõusid sh ohjeldusmeetmeid on oma olemuselt haldusakt ning peab vastama haldusmenetluse seaduses¹⁶ (*edaspidi: HMS*) sätestatud haldusakti nõuetele.

Käesolevat tööd kõige enam iseloomustavad märksõnad on: avalik õigus, haldusõigus, haldusmenetlus, vangistus, haldusaktid.

¹⁶ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 28.12.2017, 21.

1 Julgeolekuabinõude kohaldamise põhiõiguslik taust

1.1 Inimväärikus

PS §-l 10 on kaks funktsiooni. Eelkõige on tegemist põhiõiguste arenguklausliga, mis kõneleb isikute põhiõigusliku kaitse laiendamise kasuks. Arenguklausel näitab, et põhiõigused ei ole midagi tardunut ja suletut, vaid nad arenevad ja on avatud.¹⁷ Paragrahvi 10 teiseks oluliseks funktsiooniks on nimetada põhiseaduse põhiprintsiibid.¹⁸ Viimased on sellised printsiibid, mis põhjendavad põhiseaduse kõiki teisi printsiipe ja norme,¹⁹ moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ning on õiguskorra kõige olulisemad normid.²⁰ Põhiseaduse printsiibid ületavad kaugelt selle tähenduse, mis seob neid põhiseaduse endaga.²¹ Nad võivad sisalduda põhiseaduses või olla tuletatud riigi konstitutsiooniõiguslikust praktikast, üldisest põhiseaduse filosoofiast, inimese ja võimu asendist, inimõiguste ja vabaduste tasemest vm.²²

Ühe põhiseaduse põhiprintsiibina nimetab nii säte ise kui ka Riigikohus²³ inimväärikust. Inimväärikuse printsiibil on selja taga rohkem kui kahe tuhande aasta pikkune ajalugu. Sellest hoolimata on selle sisu veel tänagi kõike muud kui selge, sest iga käsitus on seotud kindla filosoofilis-maailmavaatelistel lähenemisega.²⁴ Küsimusele, mis on inimväärikus, oskab justkui igauks vastata. Valdavalt räägitakse inimväärikusest nii, nagu konkreetne inimene seda subjektiivselt tunnetab. Seetõttu on tavakeele tähenduses inimväärikuse sõnal määramatul hulgal ja määramatu sisuga tähendusi.²⁵

Euroopa Liidu põhiõiguste harta²⁶ esimeses artiklis sätestatakse: „Inimväärikus on puutumatu, seda tuleb austada ja kaitsta,“ kuid Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis²⁷ (*edaspidi: EIÕK*) puudub inimväärikuse mõiste sootuks. Riigikohus on varasemalt sedastanud, et inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk.²⁸ Inimväärikuse mõiste on väga kompleksne ja ähmane.²⁹ Levinud negatiivse definitsiooni

¹⁷ M. Ernits. PõhiSK § 10/1.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 89.

²⁰ RKPJKo 3-4-1-67-13, p 49.

²¹ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 46.

²² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 78–79.

²³ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 14.

²⁴ M. Ernits. PõhiSK § 10/6.

²⁵ H. Kranich. Inimväärikuse mõiste sisu sõltuvus õigussüsteemist Suurbritannia näide. – Juridica IX/2010, lk 639.

²⁶ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT OJ C 326, lk. 391–407.

²⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

²⁸ RKKKo 3-3-1-2-06, p 10.

²⁹ W. Gropp, Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. Daschneri kaasus ja Saksamaa lennuohutusseadus - Juridica II/2007, lk 77.

kohaselt keelab inimväärikus muuta isikut riigivõimu objektiks. Ka Põhiseaduse inimväärikuse alusprintsipi võib pidada sellesse traditsiooni kuuluvaks.³⁰

Inimväärikus on igal inimesel tema inimeseks olemise tõttu.³¹ Inimväärikus on põhiseaduse vabadus- ehk tõrjepõhiõiguste alus. Iga vabaduspõhiõigus kujutab endast inimväärikuse aluspõhimõtte mõne aspekti väljendust.³² Ka soorituspõhiõigused on sageli suunatud inimväärikuse tagamisele, nt õigus abile puuduse korral (PS § 28 lg 2).

Humanismi traditsiooni kohaselt võib inimese väärikust mõista kaasasündinud ja võõrandamatu väärtusena, mis omakorda avaldub erinevates subjektiivsetes õigustes. Need õigused moodustavad üheskoos ansambli, mis kujutabki endast inimväärikust. Inimväärikuse raames võib eristada üksikuid subjektiivseid õigusi.³³ Selle elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigus, õigus kehalisele puutumatusele.³⁴ Kehaline puutumatus on tihedalt seotud keeluga kedagi piinata, julmalt või väärikust alandavalt kohelda või karistada, mis tuleneb PS § 18 lg 1.

Siiski ei ole inimväärikus midagi nii abstraktset ja kauget nagu puhast inimväärikuse rikkumist ei olekski võimalik tuvastada. Inimväärikus kui põhiõigus on väga olulisel kohal julgeolekuabinõude õiguspärasuse hindamisel. Kuigi EIÕK õigust inimväärikusele eraldi ei sätesta, ei tähenda see, et inimväärikuse riiveid EIK lahendites tuvastatud ei oleks. EIK käsitleb inimväärikust kui üht osa väärkohtlemise keelust. Riigikohus on pidanud võimalikuks inimväärikuse alandamiseks õigusvastaste julgeolekuabinõude kohaldamist, kui sellega kaasnevad isikule täiendavad piirangud ja kannatused, mis ei ole otseselt vajalikud kinnipidamise režiimi järgimiseks.³⁵ Seega on inimväärikus üks põhiõigustest, mida julgeolekuabinõude kohaldamisel võib riivata.

1.2 Väärkohtlemise keeld

1.2.1 Kohaldamisala

Eesti põhiõiguste kataloogis leidub arvukalt lauseid, mis on sõnastatud riigile adresseeritud

³⁰ M. Ernits. PõhiSK § 10/6.

³¹ P. Pikamäe. – L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus: komm vlj. §-d 1-109. 2 vlj. Tallinn: Juura 2014 (*edaspidi: VangSK*), § 4¹/2.1.

³² M. Ernits. PõhiSK § 10/6.

³³ E. Higlendorf. Piinamine õigusriigis? – Juridica X/2004, lk 668.

³⁴ RKKKo 3-1-1-80-97, p 1.

³⁵ RKKKo 3-3-1-18-12, p 25.

keeldudena.³⁶ Üks neist on PS § 18, mis sätestab, et kedagi ei tohi piinata, julmalt või väärrikust alandavalt kohelda ega karistada. Siiski on lihtne jõuda äratundmisele, et sellega on püütud sõnastada subjektiivseid õigusi.³⁷ PS §-st 18 tuleneb õigus mitte olla piinatud ja muul viisil väärkoheldud. EIK'i hinnangul on piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise keeld demokraatliku ühiskonna ühe kõige fundamentaalsem väärtus.³⁸ Nagu juba eelpool viidati, on normi alusväärtuseks inimväärikus. Lisaks on PS §-le 18 olnud eeskujuks piinamise keelu kaudu inimõiguste ülddeklaratsioon artikkel 5, EIÕK artikkel 3, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt³⁹ artikkel 7, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 4, piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon⁴⁰ ning ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon⁴¹ (*edaspidi*: ÜRO piinamisvastane konventsioon). Lisaks lepinguõigusele tunnistab ka rahvusvaheline tavaõigus piinamise keelu *ius cogens*'i normiks, st tegemist on rahvusvahelise tavaõiguse imperatiivse normiga. Rahvusvaheline tavaõigus on siduv kõigile riikidele sõltumata selle ratifitseeritusest. *Ius cogens*'i normid ei saa kunagi olla vastuolus teiste lepingute või teiste tavaõiguse normidega.⁴²

Isikuline kaitseala puudutab küsimust, kes võib vastavale põhiõigusele tugineda.⁴³ PS § 18 isikuline kaitseala hõlmab igaüht, s.o iga inimest, kes on Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all, sh ka neid, kes on oma vabaduses piiratud seaduslike sanktsioonide tagajärjel.⁴⁴ Riigikohus on rõhutanud, et inimväärse kohtlemise nõue laieneb ka kinnipeetavatele. Asjaolu, et isik kannab karistust kuriteo toimepanemise eest ja sellega seoses on tema põhiõigusi ja -vabadusi seaduse alusel piiratud, ei anna õigust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.⁴⁵

Õigus mitte olla piinatud, julmalt ega inimväärikust alandavalt koheldud ning karistatud toob avalikule võimule kaasa esiteks negatiivse kohustuse hoiduda igasugustest sammudest, mis

³⁶ R. Alexy, lk 18.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ EIKo 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriigid*, p 88.

³⁹ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

⁴⁰ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon. – RT II 1996, 36, 132.

⁴¹ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsioon. – RT II 2006, 26.

⁴² C. Foley. *Combating Torture Handbook: A Manual for Judges and Prosecutors*. Human Rights Centre of the University of Essex, 2003, p 1.7.

https://www1.essex.ac.uk/combatingtorturehandbook/manual/1_content.htm#f31 (08.03.2018).

⁴³ R. Alexy, lk 33.

⁴⁴ R. Maruste. PõhiSK § 18/5.

⁴⁵ RKHKo 3-3-1-22-06, p 10.

võiks olla käsitatavad piinamise, julmuse või alandamisena. Teiseks paneb see avalikule võimule positiivse kohustuse astuda samme selleks, et hoida ära igasugused võimalikud piinamisjuhtumid, või kui need on ilmnunud, siis rakendada kõik meetmed toimuva väljaselgitamiseks ning süüdlaste karistamiseks.⁴⁶ Riigi positiivsete kohustuste ja negatiivsete kohustuste kohene äratundmine on äärmiselt vajalik seoses EIK artiklitega 2, mis sätestab õiguse elule, ja 3, kuna tihti sõltub riigi tegevusest või tegevusetusest isiku inimväärikus, tervis või paljudes situatsioonides ka elu.⁴⁷

Riigi positiivsele kaitsekohustusele viitab ka PS § 13, mis sätestab igaühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Nimetatud kaitseõiguse eripära tuleneb sellest, et see, nagu sõnastusest selgesti ilmneb, on mitte õigus kaitsele riigi eest, vaid õigus riigipoolsele kaitsele. Erinevalt vabadusõigustest kui tõrjeõigustest on see suunatud mitte riigipoolsete riivete vastu, vaid riigipoolsele kaitsele teiste kodanike, st eraisikute riivete eest.⁴⁸ Kohus on näiteks tuletanud PS §-st 13 vanglale kohustuse läbi ennetava meetme kohaldamise tagada, et kinnipeetav ei ründaks kaaskinnipeetavat ega ohustaks julgeolekut vanglas.⁴⁹ Kaitsepõhiõiguse kaitseala riive seisneb põhiõiguste adressaadi tegevusetuses. Riive on olemas siis, kui kaitset ei ole või kui kaitse ei ole selline, nagu põhiseadus nõuab.⁵⁰ PS § 18 ei oma põhiõiguste kaitse kontekstis horisontaalmõju ehk norm ei rakendu ühe isiku piinamisele teise poolt.⁵¹ Samasisulise EIÕK art 3 kohta on aga EIK öelnud, et sellest tuleneb lepinguosalisele riigile kohustus kaitsta tema jurisdiktsiooni all olevaid isikuid mitte ainult riigivõimu esindajate, vaid ka eraisikute rünnakute vastu. See kohustus sisaldab ka ülesannet kaitsta kinnipeetavate elu ja tervist – tingimusel, et sellise ülesande täitmine ei ole ametivõimudele ebamõistlikult koormav.⁵² Horisontaalmõju puudumine PS §-l 18 ei tähenda siiski seda, et riik ei vastutaks ametnike rikkumiste eest kinnistes asutustes, olenemata nende omandivormist.⁵³

1.2.2 Väärkohtlemise keelu absoluutsus

EIÕK artiklit 3 ehk piinamise ja väärkohtlemise keeldu on kõige enam tõlgendanud EIK, kes tunnistab piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise keelu absoluutseks õiguseks,⁵⁴ mille

⁴⁶ R. Maruste. PõhiSK § 18/9.

⁴⁷ M. Olesk, lk 15.

⁴⁸ R. Alexy, lk 68.

⁴⁹ TrtHKO 3-17-1775/10, p 7.

⁵⁰ M. Ernits. PõhisSK § 13/12.

⁵¹ R. Maruste. PõhiSK § 18/9.

⁵² EIKo 29474/09, *Tautkus vs. Leedu*, p-d 52–53.

⁵³ R. Maruste. PõhiSK § 18/9.

⁵⁴ EIKo 37201/06, *Saadi vs. Itaalia*, p 127.

piiramist ei õigusta isiku käitumine⁵⁵, kuriteo iseloom⁵⁶, erakorralised asjaolud nagu võitlus terrorismi või organiseeritud kuritegevusega⁵⁷ ning EIÕK art 15 ei luba sellest põhimõttest taganeda isegi sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ähvardab rahva eluvõimet.⁵⁸ Samasugust resolutsust väärkohtlemise keelu rikkumise osas on väljendanud ka ÜRO piinamisvastane komitee.⁵⁹ Seega rahvusvahelises ja konstitutsiooniõiguses valitseb veendumus, et piinamist ei või riigi agendid mitte kunagi mitte mingil tingimusel praktiseerida.⁶⁰ Siinkohal tekib küsimus, kuidas saab olla piinamise ja väärkohtlemise keeld absoluutne, kui näiteks korrakaitseaduse⁶¹ § 76 lg 1 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan kohaldada vahetut sundi ainult juhul, kui isikule kehtiva haldusaktiga ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. Seadus defineerib vahetut sundi kui füüsilise isiku, looma või asja mõjutamist füüsilise jõuga, erivahendiga või relvaga. Sellest võib esmapilgul järeldada, et väärkohtlemise keeld siiski ei ole absoluutne – vähemasti Eesti seadusandja hinnangul. See järeldus oleks siiski ekslik.

Riivedogmaatika kohaselt toimub põhiõiguste tuvastamine kahe sammuna või kahes astmes. Esimesel astmel küsitakse, kas tuvastatav riiklik abinõu kujutab endast mõne põhiõiguse kaitseala riivet.⁶² Et seda kindlaks teha, peab kõigepealt tuvastama, mis on PS § 18 kaitseala. Robert Alexy hinnangul hõlmab § 18 kaitseala küll paljut, kuid mitte kõike. Hõlmatud ei ole tervisekahjustused, mille kutsus esile näiteks mõni riiklik rajatis, nagu lennujaam, tuumaelektrijaam või prügipõletusahi, politsei abinõud, näiteks vägivaldse meelevahelduse laialiajamine, mille käigus tekitatakse kehavigastusi, mis aga ei kujuta endast piinamist ega julma või väärikut alandavat kohtlemist, või sunniviisilised meditsiinilised abinõud.⁶³ Ka EIK on varasemalt sedastanud, et käeraudade või teiste ohjeldusmeetmete kasutamine ei ole reeglina hõlmatud EIÕK art 3 kaitsealaga, kui meedet kohaldatakse seaduslikul kinnipidamisel ja selle kohaldamisel kasutatud jõud ja avalik eksponeerimine ei väljunud sellest piirist, mis oli meetme kohaldamiseks mõistlikult vajalik.⁶⁴ Jõu kasutamine võib puhuti olla vajalik vangla julgeoleku

⁵⁵ EIKo 22978/05, *Gäffen vs. Saksamaa*, p 87.

⁵⁶ EIKo 26772/95, *Labita vs. Itaalia*, p 119.

⁵⁷ EIKo 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriigid*, p 87.

⁵⁸ EIKo 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriigid*, p 88.

⁵⁹ Committee against torture. Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. General Comment No. 2 Implementation of article 2 by States parties. CAT/C/GC/2, 24 January 2008, p 5. – <http://www.refworld.org/docid/47ac78ce2.html> (07.03.2018).

⁶⁰ U. Lõhmus. Põhiõigused kriminaalmenetluses. 2. vlj. Tallinn: Juura 2014, lk 152.

⁶¹ Korrakaitseadus. – RT I, 02.12.2016, 6.

⁶² R Alexy, lk 32.

⁶³ *Ibid*, lk 78.

⁶⁴ EIKo 24919/03, *Mathew vs. Holland*, p 180.

tagamiseks ja korra hoidmiseks või kuritegevuse ennetamiseks kinnipidamisasutustes. Sellest hoolimata võib niisugust jõudu kasutada üksnes hädavajadusel ja see ei tohi olla üleliigne.⁶⁵ Seega ei kujuta politsei kohaldatud õiguspärane vahetu sund endast põhiõiguste kaitseala riivet, sest politsei, sh ka muude korrakaitseorganite, rakendatavad abinõud ei ole PS § 18 kaitsealas.

Siiski tuleb eristada seaduslikult põhjendatud vahetat sündi ja muid korrakaitseorganite tegevusi, mis ületavad volituste piirid. St isegi kui korrakaitseorgani seaduslik tegevus ei kuulu PS § 18 kaitsealasse, siis korrakaitseorgani igasugune volituste piire ületav tegevus võib olla PS § 18 kaitsealas ning tegemist võib olla põhiõiguste rikkumisega. Riigikohus ei ole mõnd PS § 18 riivet julgeolekumeetmete väärsti kohaldamise tõttu vanglas otsesõnu välja toonud, pigem on tuginetud EIK-i lahenditele ja inimväärikusele. Küll aga tugineb EIK oma julgeolekuabinõude väärsti kohaldamise lahendites pea alati artikkel 3 rikkumisele. Näiteks olukorda, kus kinnipeetavale oli ohjeldusmeetmeid kohaldatud ebaproportsionaalselt pika aja vältel, pidas EIK art 3 rikkumiseks.⁶⁶

1.2.3 Väärkohtlemise alaliigid

Piinamine on alati ebainimlik ning väärrikust alandav. Ebainimlik kohtlemine või karistamine on alati väärrikust alandav. Iga väärrikust alandav kohtlemine või karistamine ei kvalifitseeru aga ebainimlikuks ega piinamiseks.⁶⁷ EIK leiab, et selleks, et mingi teguviis kvalifitseeruks väärkohtlemiseks EIÕK art 3 mõttes, peab see saavutama teatud minimaalse raskusastme ÜRO piinamisvastase konventsiooni artikli 1 mõistes, mille hindamine on suhteline ja sõltub kõikidest asjaoludest, sh kohtlemise kestusest, selle füüsilistest ja psüühilistest tagajärgedest ning mõnedel juhtudel ka kannatanu soost, vanusest ja tervislikust seisundist.⁶⁸ Siiski tuleb ÜRO piinamisvastast konventsiooni vaadelda kui ajas arenevat ja muutuvat dokumenti, mida tuleb tõlgendada tänapäeva tingimuste valguses, mille tõttu võib ka väärkohtlemise vormide sisu ajas muutuda.⁶⁹ St see, mida on varasemalt peetud piinavaks, ebainimlikuks ja alandavaks, ei pruugi seda tänapäeval enam olla ja vastupidi.

Julm, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine on samuti õiguslikud terminid.⁷⁰ Piinamisvastane komitee on selgitanud, et piiri tõmbamine erinevate keelatud kohtlemise ja karistamise vormide vahele on ebavajalik. Eristamine sõltub kohaldatud meetme olemusest,

⁶⁵ EIKo 48130/99, *Ivan Vasilev vs. Bulgaaria*, p 63.

⁶⁶ EIKo 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, *Julin vs. Eesti*, p 127.

⁶⁷ Y. Arai-Yokoi. Grading Scale of Degradation: Identifying the Threshold of Degrading Treatment or Punishment Under Article 3 ECHR. – *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2003 (21) 3, lk 387.

⁶⁸ EIKo 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*, p 100.

⁶⁹ EIKo 5856/72, *Tyrer vs. Ühendkuningriigid*, p 31.

⁷⁰ C. Foley, p 1.7.

eesmärgist ja tõsidusest.⁷¹ Üks võimalik variant on väärkohtlemise alaliikide paigutamine kolmetasandilisse hierarhiasse lähtuvalt isikule tekitatud kannatuste intensiivsusest: kõige raskem on piinamine, millele järgneb ebainimlik kohtlemine või karistamine ja seejärel inimväärkuse alandamine.⁷² Siiski tuleb tõdeda, et eri rahvusvahelised dokumendid toovad piinamise kõrval erinevaid muude väärkohtlemise vormide loetelusid, nt “julm, ebainimlik või inimväärkust alandav”, “ebainimlik või alandav” jm. PS § 18: kasutab mõisteid “julm või väärkust alandav”. EIK on selgitanud kriteeriume piinamise, ebainimliku ja inimväärkust alandava kohtlemise eristamiseks ja eristanud kolme eri kohtlemist, kuid üksikjuhte käsitlenud kaasusepõhiselt.⁷³ Ka autor lähtub EIK loogikast ning näeb piinamist ning ebainimliku ja inimväärkust alandavat kohtlemist kui väärkohtlemise alaliike.

1.2.3.1 Piinamine

Paljud põhiseadused ja rahvusvahelised inimõigusaktid kehtestavad küll piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise keelu, kuid ei kirjelda, milline käitumine vastab neile mõistetele.⁷⁴ Kõige olulisim, millest väärkohtlemise defineerimisel juhendatakse ja millest lähtub ka EIK oma lahendites⁷⁵ on ÜRO piinamisvastase konventsiooni art 1, mille kohaselt tähendab mõiste piinamine tegevust, millega inimesele tahtlikult tekitatakse tugevat füüsilist või vaimset laadi valu või kannatust, et saada sellelt isikult või kolmandalt isikult teavet või ülestunnistusi; et karistada teda teo eest, mille on toime pannud tema ise või kolmas isik või mille toimepanemises teda kahtlustatakse; või et hirmutada teda või kolmandat isikut või et neid millekski sundida; või mis tahes diskrimineerimisel rajaneval põhjusel, kui sellise valu või kannatuste tekitajaks on ametiisik või muu isik, kes täidab ametiisiku ülesandeid, või kui seda tehakse nende kihutusel või nende väljendatud või vaikival nõusolekul. Mõiste ei hõlma seaduslike karistuste kohaldamisest tulenevat, sellistele karistustele omast või nendega juhuslikult kaasnevat valu või kannatust.

Antud definitsioonis on eristatavad kolm peamist elementi: (1) objektiivne teokoosseis, mis seisneb suurte kehaliste või vaimsete valude või kannatuste tekitamises; (2) subjektiivne koosseis, mis seisneb tahtluses ja teatud kindlas eesmärgis, ning (3) toimepanija lähedus

⁷¹ Committee against torture. CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) “Adopted at the Forty-fourth Session of the Human Rights Committee, on 10 March 1992,” p 3. – <http://www.refworld.org/docid/453883fb0.html> (07.03.2018).

⁷² C. Toomings. Inimväärkust alandava kohtlemise kriteeriumid ning nende rakendamine kinnipidamistingimuste hindamisel. – *Juridica III/2016*, lk 168.

⁷³ U. Lõhmus, lk 153.

⁷⁴ *Ibid*, lk 152.

⁷⁵ EIKo 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*, p 100.

riiklikule võimule.⁷⁶ Problemaatiline on art 1 lõike 1 teise lause klausel. Selle kohaselt ei ole valud või kannatused, mis on seotud seaduslike sanktsioonidega, käsitletavad piinamisena. Kui seda klauslit võtta sõna-sõnalt, võiks vastava seadusliku regulatsiooni korral konventsiooni kohaldamisalast kõrvale jätta peaaegu igasuguse piinamise. Piinamise juurde kuulub samuti see, et toimepanija tegutseb tahtlikult. Piinamisega ei ole isegi ekstreemse valu põhjustamise korral tegemist siis, kui see on toime pandud ettevaatamatusest. Tahtluse kõrval nõuab konventsioon valude põhjustamisel kindlat eesmärki. Piinamise mõiste kolmas element seisneb teo toimepanija kindlates omadustes. Tegemist peab olema avaliku võimu kandjaga, seega näiteks politseiametniku või vanglatöötajaga või vähemalt isikuga, kes tegutseb riigiametnikult saadud korralduse alusel või vaikival nõusolekul.⁷⁷ Selliste piiride seadmine võib tekitada olukordi, kus tegevus tundub moraalselt vastuvõetamatu, kuid sellegipoolest ei kvalifitseeru piinamiseks. Näiteks olukord, kus kambrikaaslane tekitab teisele eesmärgipäraselt füüsilist laadi valu ja kannatusi, aga kuna tegu pole toime pannud avaliku võimu kandja, siis ei saa seda tegevust iseloomustada juriidiliselt terminiga „piinamine“.

Piinamisega, mis on väärkohtlemise raskeim vorm, põhjustatakse kannatanule tahtlikult väga tõsiseid ja julmi kannatusi.⁷⁸ Oluline on ka piinamise eesmärk, milleks võib olla näiteks soov saada informatsiooni või ülestunnistust või saavutada süü omaksvõttu, kuid eesmärk ei pea tingimata olema selles ja võib seisneda ka näiteks kättemaksus, omavolilises karistamises ning agressiivsuse kontrollimatus väljaelamises nende poolt, kellel on isiku üle võim.⁷⁹ Piinamine eeldab ennekõike tahtlike suurte kehaliste või vaimsete valude või kannatuste põhjustamist. Sellega on vaieldamatult hõlmatud piinarikkad elektrišokid, tundidepikkune peksmine ja (nii meeste kui ka naiste) vägistamine. Ka väiksemate valude põhjustamine võib endast kujutada piinamist, mille juures tuleb aga tähele panna, et mõiste liigne laiendamine ei viiks piinamise mõiste liigse lihtsustumiseni. Valusid põhjustav või alandav kohtlemine, olgu see nii halb kui tahes, ei täida iseenesest piinamise eeldusi.⁸⁰ Riigikohus on varasemalt rõhutanud, et piinamise määratlusega ei ole hõlmatud seaduspärase ennetava meetme kohaldamisel paratamatult kaasnevad mõõdukad kannatused, valu või üleelamised.⁸¹ Peale kehalise valu tekitamise võib endast piinamist kujutada ka vaimsete kannatuste põhjustamine. Selle alla kuuluvad näilikud

⁷⁶ Õiguskantsleri katselei. Õiguskantsleri 2008 aasta tegevuste ülevaade, lk 53 – http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2008._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf (7.03.2018).

⁷⁷ E. Higlendorf, lk 665-666.

⁷⁸ EIKo 22978/05, *Gäffen vs Saksamaa*, p 90.

⁷⁹ R. Maruste. Väärkohtlemise käsitlus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. – *Juridica II*/2003, lk 122.

⁸⁰ E. Higlendorf, lk 665.

⁸¹ RKHKo 3-3-1-63-09, p 23.

hukkamised, lähedaste inimeste näilik (või ka tegelik) piinamine või tapmine või ka piinamise endaga ähvardamine, kui sellel on ohvrile vastav hingelis-vaimne toime.⁸²

Eestis kehtib rahvusvahelisele piinamise mõistele vastav esimese astme kuriteokooosseis karistusseadustiku⁸³ (*edaspidi KarS*) §-s 290¹ “Piinamine“ alates 2015. aastast. Säte näeb ette vastutuse ametiisiku poolt ilma seadusliku aluseta teadvalt suure või järjepideva kehalise või hingelise valu põhjustamise eest isikule temalt või kolmandalt isikult ütluse saamise, karistamise, hirmutamise, sunni või diskrimineerimise eesmärgil, samuti ametiisiku poolt sellisele teole kihutamise või sellise teoga nõustumise eest. Siiski tasub märkimist asjaolu, et piinamise koosseis, mis vastab ka ÜRO piinamisvastase konventsiooni mõistele, on KarS-s olnud üsna lühikest aega ning ÜRO piinamisvastane komitee on Eestile selles osas ka mitmeid soovitusi teinud. Näiteks heideti Eestile ette, et varasemalt KarS § 122 sätestatud piinamise mõiste ei kajasta kõiki konventsiooni artiklis 1 sätestatud tunnuseid, näiteks vaimset laadi kannatuste põhjustamine. Lisaks on väljendanud komitee ka muret selle üle, et karistusseadustikus kehtestatud kuni viieaastane vangistus piinamisaktide eest ei vasta kõnealuste kuritegude raskele iseloomule. Komitee on samuti olnud mures lahknevuse pärast piinamise eest kehtestatud ja inimkaubanduse eest määratud karistuste vahel. Ka inimkaubandus on üks piinamise vormidest, mille eest määratakse kuni 15-aastane vangistus, ent osalisriigi esindajate ütluste kohaselt on piinamisaktide eest kantud karistuste keskmiseks pikkuseks poolteist aastat.⁸⁴ Nagu juba öeldud on tänaseks piinamisvastase konventsiooni mõistele vastav koosseis seaduses jõustunud ning ühtlustatud on ka inimkaubanduse ja piinamise karistusmäärasid, milleks on nüüd mõlemal üks kuni seitse aastat vangistust.

1.2.3.2 Ebainimlik kohtlemine või karistamine ning inimväärkuse alandamine

Et karistamine või kohtlemine oleks „ebainimlik“ või „alandav“, peab sellega kaasnev kannatus või alandatus igal juhul ületama vältimatut kannatuse või alandatuse taseme, mis kaasneb seadusliku kinnipidamise või karistamisega.⁸⁵ Siiski ei tohi olla kannatus ja alandus niivõrd raske, et kvalifitseeruda piinamiseks. Näiteks kaasuses *Iirimaa vs. Ühendkuningriigid*⁸⁶ on EIK leidnud, et väärkohtlemine pole oma raskusastmelt ulatunud küll piinamise kvalifitseerimiseks vajaliku tugevuseni, kuid on siiski tuvastanud ebainimliku või alandava kohtlemise ja vastavalt

⁸² E. Higlendorf, lk 665.

⁸³ Karistusseadustik. – RT I, 30.12.2017, 29.

⁸⁴ ÜRO piinamisvastane komitee. Komitee poolt viiekümnenal istungil (6.-31. mai 2013) vastu võetud lõppjäreldused Eesti viienda perioodilise aruande kohta. CAT/C/EST/5, p 7, 8. – http://vm.ee/sites/default/files/article-filefield/loppjareldused_eesti_viienda_perioodilise_aruande_kohta_et.pdf (07.03.2018).

⁸⁵ EIKo 24888/94, *V. vs Ühendkuningriigid*, p 71.

⁸⁶ EIKo 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, p 167-168.

ka EIÕK art 3 rikkumise. Art 3 rikkumist ei välista eesmärgi puudumine. St et isegi kui kohtlemise eesmärk ei olnud kannatanu häbistamine või alandamine vaid väärkohtlemise tingisid näiteks ebainimlikud elamistingimused, siis võib ikkagi tegemist olla Art 3 rikkumisega.⁸⁷

Kinnipidamistingimuste hindamisel tuleb arvesse võtta kinnipidamistingimuste kumulatiivset mõju ja ajavahemikku, mille jooksul isikut konkreetsetes tingimustes kinni peeti.⁸⁸ Kannatuste vältimatu tase on ületatud siis, kui sellega kaasnevad isikule täiendavad piirangud ja kannatused, mis ei ole otseselt vajalikud kinnipidamise režiimi järgimiseks.⁸⁹ EIK on muu hulgas pidanud kohtlemist „ebainimlikuks“, kui see oli ettekatsetatud, see kestis katkematult tundide kaupa ja see tekitas kas kehavigastusi või intensiivseid hingelisi kannatusi, ning samuti „alandavaks“, sest see tekitas ohvris hirmutunnet, ahastust ja alaväärsustunnet, mis häbistas ja alandas teda ning võis murda isiku moraalse ja füüsilise vastupanu.⁹⁰ Teinekord piisab ka sellest, kui isik ise tunneb end alandatuna, kuigi teiste jaoks see nii ei paista.⁹¹ Alandav kohtlemine võib endas hõlmata ka füüsilist valu ja kannatust, kuid võrreldes piinamise, julma või ebainimlik kohtlemisega on see nõrgem.⁹²

1.2.4 Eesti rikkumised

Eesti poolt toime pandud art 3 rikkumisi on EIK tuvastanud mitmeid. Kaebused puudutavad peamiselt kinnipidamistingimusi, ohjeldusmeetmete kohaldamist ning art 3 menetluslikke rikkumisi, kus heidetakse riigile ette uurimiskohustuse rikkumist.⁹³ Ohjeldusmeetmete temaatikat on puudutanud 2012. aasta lahend *Julin vs. Eesti*, kus EIK pidas konventsiooni art 3 rikkumiseks olukorda, kus kinnipeetu suhtes kasutati rahustusvoodit tarbetult ja ebaproportsionaalselt pika aja vältel. EIK'i hinnangul peaks harva esinema vajadus rahustusvoodisse paigutamise järele ilma meditsiiniliste näidustusteta kauemaks kui paar tundi.⁹⁴ Vastava lahendi pinnalt hindas Riigikohus olukorda, kus kinnipeetav paigutati rahustusvoodisse 7 tunniks ja 35 minutiks, mille vältel ta oli joomata, söömata ja WC kasutamise võimaluseta, mistõttu ta pidi lebama oma uriini sees, samuti kinnipidamisega kaasnevate kannatuste vältimatut taset ületavaks ehk inimväärikust alandavaks.⁹⁵ Asjas *Tali vs.*

⁸⁷ EIKo 28524/95, *Peers vs. Kreeka*, p 74.

⁸⁸ EIKo 41653/05, *Kotšetkov vs. Eesti*, p 40.

⁸⁹ RKHKo 3-3-1-93-09, p 11.

⁹⁰ EIKo 30210/96, *Kudla vs. Poola*, p 92.

⁹¹ EIKo 5856/72, *Tyrer vs. Ühendkuningriigid*, p 32.

⁹² C. Foley, p 1.7.

⁹³ Vt nt: EIKo 10195/08, *Korobov jt vs. Eesti*, EIKo 64418/10, *Mihhailov vs Eesti*.

⁹⁴ EIKo 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, *Julin vs Eesti*, p 127.

⁹⁵ RKHKo 3-3-1-47-13, p 11, 25-26.

Eesti leidis EIK, et sunnivahendite rakendamine viisil, kus kinnipeetava suhtes kasutati nii füüsilist jõudu, pisargaasi, teleskoopnuia, käeraudu kui ka rahustusvoodisse fikseerimist 3 tunniks ja 40 minutiks, on ebainimlik ja alandav. Kinnipeetava käitumist kirjeldati agressiivsena pärast füüsilist vastasseisu vanglaametnikega. EIK kordab siiski, et ohjeldusmeetmeid ei tohi kunagi kasutada karistusena, vaid pigem enesevigastamise või teistele isikutele või vangla julgeolekule tõsise ohu vältimiseks.⁹⁶

Inimväärikust riivavaid kinnipidamistingimusi puudutasid lahendid *Alver vs. Eesti*, *Kotšetkov vs. Eesti* ja *Tunis vs. Eesti*. Esimese puhul leidis EIK, et kinnipidamise asjaolud, eriti ülerahvastamine, ebapiisav valgustus ja ventilatsioon, üldine kehv olukord, halvad hügieenitingimused ja kambrite halb seisukord, kombineerituna kaebaja tervisliku seisundi ja ajavahemikuga, mille kestel teda sääraates tingimustes hoiti, olid piisavad põhjustamaks kannatusi ja raskusi, mis ületasid kinnipidamisega kaasneva vältimatu kannatustaseme ja olid art 3 seisukohast alandavad.⁹⁷ *Kotšetkov vs. Eesti* lahendis tegi EIK sarnase järelduse. Mainimist väärib asjaolu, et ülaltoodud järeldust ei mõjuta kaebaja arestimajas viibimise suhteliselt lühike aeg.⁹⁸ *Tunis vs. Eesti* lahend keskendus konkreetset kambri suurusele. EIK on öelnud, et mitme kinnipeetavaga kambris on soovituslik määr 4 m² inimese kohta. Antud kaasuses oli kaebajate käsutuses alla 3m² põrandapinda, mis sisaldas ka mööblit. EIKi arvates oli see ala nii piiratud, et laseb iseenesest eeldada, et kaebaja kinnipidamistingimused kujutasid endast alandavat kohtlemist ja olid vastuolus artikliga 3.⁹⁹

1.2.5 Tõendamine

Kui inimene on sattunud võimu kontrolli alla tervena ja väljub sealt selgete ja ilmsete vigastuste või vaimsete häiretega ning inimene on sellest võime informeerinud, siis läheb tõendamiskoormis üle võimudele. Neil lasub sel juhul rahvusvahelisest õigusest tulenev kohustus selgitada välja vigastuste tekkimise asjaolud, esitada veenvad põhjendused vigastuste põhjuste ja päritolu kohta, leida vigastused tekitanud süüdlased ning neid karistada.¹⁰⁰ Tõendamise näol on tegemist EIK jaoks EIÕK art 3 menetlusliku poolega. EIK jaotab art 3 rikkumised tinglikult kaheks – sisuline väärkohtlemine ja menetluslik rikkumine. EIK praktikas on hulgaliselt kohtuasju, kus riigid on leitud süüdi olevat ja vastutavad nn protseduurilises rikkumises ehk nad ei ole välja selgitanud ja karistanud neid, kes on toime pannud

⁹⁶ EIKo 66393/10, *Tali vs. Eesti*, p 80-82.

⁹⁷ EIKo 64812/01, *Alver vs. Eesti*, p 52,56.

⁹⁸ EIKo 41653/05, *Kotšetkov vs. Eesti*, p 47.

⁹⁹ EIKo 429/12, *Tunis vs. Eesti*, p 44-46.

¹⁰⁰ EIKo 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*, p 87.

väärkohtlemise. Ka Eesti on protseduurilistes rikkumistes süüdi mõistatud. Näiteks kaasuses *Korobov jt vs. Eesti* leidis EIK et hoolimata raskustest, mis on seotud laiaulatusliku vägivalla mahasurumisega ja väidetava võimuliialduse uurimisega sellistel asjaoludel, ei teinud ametivõimud mõistlikke pingutusi tõendite kogumiseks kõnealuses asjas.¹⁰¹ Sama järelduse tegi EIK ka kaasuses *Mihhailov vs. Eesti*, kus leidis, et uurimine peab olema vahetu, kiire ja põhjalik. Riik peab püüdma teha selgeks, mis juhtus, ega tohi rutakalt menetlust lõpetada. Riik peab tegema kõik võimaliku tõendite – tunnistajate ütlused, meditsiinilised tõendid jm – kogumiseks. Kui seda ei tehta, on suur risk, et uurimine ei ole piisav.¹⁰²

Uurimiskohustus „ei ole tulemuse kohustus, vaid vahendi kohustus”: mitte iga uurimine ei pea lõppema järeldusega, mis langeb kokku kaebaja kirjeldusega sündmustest. Kuid selle käigus peaks põhimõtteliselt olema võimalik tuvastada juhtumi asjaolud ja kui väited osutuvad tõeseks, teha kindlaks vastutavad isikud ja karistada neid.¹⁰³ Tõendamisstandardina piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise hindamisel rakendab EIK standardit “väljaspool mõistlikku kahtlust” (*beyond reasonable doubt*). Samas lisab kohus, et sellised tõendid peavad tuginema samaaegselt piisavalt tugevatele, selgetele ja kooskõlastatud järeldustele või vaidlustamata faktilistele asjaoludele. Kui kõne all olevad küsimused jäävad täielikult või suures osas ametivõimude ainuteadmise piiridesse, nagu siis, kui isikud on nende kontrolli all vahistuses, tõusetuvad sellise kinnipidamise ajal esinevate vigastuste suhtes kaalukad faktilised eeldused. Niisiis võib tõendamiskohustust käsitleda ametivõimude kohustusena anda rahuldav ja veenev seletus.¹⁰⁴ Lisaks tuleb arvesse võtta võimu käitumist tõendite hankimisel.¹⁰⁵ Et uurimist saaks pidada tõhusaks, tuleb see läbi viia isikute poolt, kes ei ole sõltuvussuhtes nendega, kelle tegevuse peale kaevatakse.¹⁰⁶

Kui riik uurimist ei teosta, siis võib tagajärjeks olla riigile võetud rahvusvaheliste kohustuste rikkumine, sõltumata sellest, kas materiaalselt piinamise fakti tuvastati või mitte. EIÕK on rõhutanud, et milline ka ei oleks siseriikliku menetluse tulemus, ei vabasta see veel riiki konventsioonijärgsest vastutusest.¹⁰⁷ Seda põhjusel, et võimud ei kasutaks näilikku või formaalsetel alustel menetlust ja süüdimõistmist rahvusvahelisest vastutusest kõrvalhoidmiseks.¹⁰⁸

¹⁰¹ EIKo 10195/08, *Korobov jt vs. Eesti*, p 115-117.

¹⁰² EIKo 64418/10, *Mihhailov vs. Eesti*, p 108.

¹⁰³ EIKo 77617/01, *Mikheyev vs. Venemaa*, p 107.

¹⁰⁴ EIKo 21986/93, *Salman vs. Türgi*, p 100.

¹⁰⁵ EIKo 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriigid*, p 161.

¹⁰⁶ EIKo 52442/09, *Đurđević vs. Horvaatia*, p 85.

¹⁰⁷ EIKo 18896/9, *Ribitsch vs. Austria*, p 34.

¹⁰⁸ R. Maruste. Väärkohtlemise käsitus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. – *Juridica* II/2003, lk 123.

1.3 Õigus vabadusele

PS §-d 20 ja 21 on pühendatud vabaduse erilisele aspektile. Need kaitsevad füüsilist liikumisvabadust ning tagavad seega kaitse kinnipidamise ja vangistamise vastu. Seetõttu on siin tegemist klassikaliste *habeas corpus*'e õigustega, mille selgitamine on põhiõiguste eriosa interpretatsiooni küsimus.¹⁰⁹ Riigikohus on sedastanud, et õigus vabadusele on Eesti Põhiseaduse üks olulisemaid põhiõigusi.¹¹⁰ PS § 20 esimene lause langeb suures osas sõnastuselt kokku EIÕK art 5 ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 9 esimese lausega. EIÕK art 5 lisab veel täiendavalt: "Kellelki ei või võtta tema vabadust, välja arvatud seaduses kindlaksmääratud korras." See vabaduse võtmise mõiste sisaldab nii objektiivset elementi, s.o. isiku paigutamist piiratud alale konkreetse ajavahemiku jooksul ning ka subjektiivset elementi, st et isik ei ole nõustunud vabadusekaotusega.¹¹¹ Olulised objektiivsed tegurid, mida tuleb arvesse võtta, hõlmavad võimalust piiratud alalt lahkuda, järelevalve rangust ning kontrolli isiku liikumise üle, isolatsiooni ulatust ja sotsiaalsete kontaktide kättesaadavust.¹¹² Sätete eesmärk on pakkuda igaühele kaitset meelevaldse vabaduse võtmise eest vahistamise (arreteerimise) või kinnipidamise teel. Meelevaldsus tähendab seadusliku aluse ja asjakohase kohtuliku kontrolli puudumist. Lisaks tähendab meelevaldsus küll seaduslikul alusel toimuvat, kuid ebaproportsionaalset, ülemäärast intensiivsust vabaduse võtmisel.¹¹³ Säte kaitseb füüsilist (kehalist/ruumilist) vabadust ja turvalisust ega hõlma vaimset, majanduslikku, keskkonnaga seotud, sotsiaalset või muud liiki vabadust. Oluline on, et vabaduse võtmise eest on vastutav avalik võim, s.o riigi- või munitsipaalvõim või nende poolt delegeeritud organ.¹¹⁴

Kui isik juba on seaduslikult ja PS §-ga 20 kooskõlas ilma vabaduseta (nt talle mõistetud vabaduskaotuslikku karistust kandmas ehk vangistuses) ning tema suhtes rakendatakse lisapiiranguid (nt eraldatakse ta lukustatud kambrisse või kohaldatakse kartserikaristust), siis tekib küsimus, kas üldse saab rääkida PS § 20 ja EIÕK art 5 õiguste riivist, kuna kinnipeetavalt on juba vabadus võetud. Endise EIK kohtuniku Rait Maruste sõnul on see seotud nn jääkvabaduse (*residual liberty*) mõistega. Teisisõnu on küsimus selles, kas vangil on veel mingisugust PS § 20 ja konventsiooni art 5 kaitsealasse jäävat vabadust, mida on võimalik

¹⁰⁹ R Alexy, lk 26.

¹¹⁰ RKÜKo 3-1-2-2-11, p 48.

¹¹¹ EIKo 61603/00, *Storck vs. Saksamaa*, p 74.

¹¹² EIKo 7367/76, *Guzzardi vs. Itaalia*, p 95.

¹¹³ R. Maruste, T. Kolk. PõhiSK § 20/4.

¹¹⁴ *Ibid*, § 20/5.

võtta.¹¹⁵

2000ndate alguses oli EIK seisukohal, et vanglas rakendatavaid distsiplinaarmeetmeid, mis võivad mõjutada kinnipidamistingimusi, ei saa käsitleda vabaduse võtmisena. Selliseid meetmeid tuleb üldjuhul vaadelda kui õiguspärase kinnipidamise tingimuste muutmist ja seetõttu jäävad need konventsiooni artikli 5 lõike 1 kohaldamisalast välja.¹¹⁶ 2012. aastaks on EIK oma lähenemist muutnud ja viidanud Kanada ülemkohtu praktikale, milles on leitud, et ka vangilt saab vabaduse võtta ning tema paigutamisel rangema režiimiga üksusesse tuleb talle tagada *habeas corpus*'e õigus. Kohus põhjendas seda sellega, et üksikvangistuse kohaldamisel võetakse kinnipeetavalt tema "jääkvabadus". Seega on vabaduse võtmine vanglas võimalik ning isikule *habeas corpus*'e õiguse kohaldamata jätmine ei ole põhjendatud.¹¹⁷

EIK praktikast saab järeldada, et ka kinnipeetavale kohaldatavaid täiendavaid vabaduspiiranguid tuleks vaadelda üksikjuhtumi pinnalt ning hinnata tema positsiooni enne meetme kohaldamist sellega, mis on tema positsioon meetme kohaldamise ajal. Riigikohus on toetanud EIK'i uuemat seisukohta ja leidnud, et kinnipeetava õigusvastaselt kartserisse paigutamisega kaasnev vabadusõiguse täiendav piirang on sedavõrd intensiivne, et sellel on vabaduse võtmise kvaliteet riigivastutuse seaduse¹¹⁸ (*edaspidi: RVastS*) § 9 lg 1 mõttes, mis annab õiguse nõuda mittevaralist kahju muuhulgas juhul, kui kahju on tekitatud vabaduse võtmisega, ja seega ka PS § 20 mõttes, kust tuleneb isiku õigus vabadusele.¹¹⁹

1.4 Põhiõiguste riive lubatavus

Eeltoodust nähtub, et nii PS §-del 10, 20 ja 18 lg 1 ning viimase eeskujuks oleval EIÕK artiklil 3 on kande roll vangistuses viibivate isikute õiguste ja vabaduste määratlemisel. Autori hinnangul võib eelpool nimetatud sätete tõlgenduste ja EIK kohtupraktika pinnalt teha järelduse, et nii põhiseadus kui ka rahvusvaheline õigus kaitseb ka vangistuses viibivaid isikuid ning meelevaldselt julgeolekuabinõusid nendele kohaldada ei tohi. Vastasel juhul oleks tegemist vähemalt põhiõiguste riivega, halvemal juhul põhiõiguste rikkumisega. Põhiõiguste riive lubatavuse küsimuse võib tinglikult jagada kaheks tasandiks. Esiteks peab seadus vastama teatud eeldustele, et üldse saaks rääkida abstraktselt põhiõiguste riive õiguspärasusest. Teine tase on üksikjuhu kohaldamise õiguspärasus, s.o haldusakti ja toimingu õiguspärasuse

¹¹⁵ R. Maruste, T. Kolk. PõhiSK § 20/11.

¹¹⁶ EIKo 42117/98, *Bollan vs. Ühendkuningriigid*, p 2.

¹¹⁷ EIKo 2913/06, *Munjaz vs. Ühendkuningriigid*, p 40.

¹¹⁸ Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.

¹¹⁹ RKHKo 3-3-1-93-09, p 12.

eeldused, mille täitmata jätmisel ei saa rääkida konkreetsel juhul põhiõiguse riive õiguspärasusest.

1.4.1 Seaduse tasand

Selleks, et põhiõiguste riive oleks lubatav, peab see vastama teatud tingimustele. PS §-s 11 on sätestatud üldprintsiip, millele peavad piirangud vastama. See on kooskõlas põhiseadusega ja vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. See on samuti üldnorm ja suunav printsiip kõigi teiste sätete jaoks.¹²⁰ Paragrahv 11 nimetab kolm eeldust, millele põhiõiguse riive peab vastama. Esiteks peab iga riive olema põhiseadusega kooskõlas. Teiseks peab piirang olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik. Kolmandaks ei tohi riive moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.¹²¹

Nende näol on tegemist nn üldprintsiipidega, aga lisaks neile peab seadus vastama ka teatud formaalsetele ja materiaalsele põhiseaduspärasuse eeldustele. See tähendab, et seadus peab olema teatud "kvaliteediga", et põhiõiguste riive oleks õiguspärane. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. Pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kohaselt peab akt olema antud selleks pädeva organi poolt, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid.¹²² Seaduse puhul vajab eelkõige vastust küsimus, kas seadus on vastu võetud, ettenähtud korras välja kuulutatud ja Riigi Teatajas avaldatud.¹²³ Määratuse ehk õigusselguse põhimõte tuleneb PS § 13 lg-s 2 sätestatud riigivõimu omavoli keelust ning tähendab kõige üldisemalt, et põhiõigust riivav seadus peab olema piisavalt määratud. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.¹²⁴ Seadusereservatsiooni, täpsemalt küll parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte keelab seadusandjal täitevvõimule delegeerida seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.¹²⁵

Seaduse materiaalseteks eeldusteks on riive legitiimne eesmärk ja riive proportsionaalsus.¹²⁶ Riive eesmärgi legitiimsus sõltub põhiõigusnormi piiriklauslist. Lihtsa piiriklausliga põhiõigust

¹²⁰ L. Hänni. – V. Peep (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura 1997, lk 762.

¹²¹ M. Ernits. PõhiSK § 11/2.

¹²² RKPJKo 3-4-1-5-05, p 8.

¹²³ RKPJKo 3-4-1-6-02, p 11.

¹²⁴ RKÜKo 3-4-1-5-02, p 31.

¹²⁵ RKPJKo 3-4-1-14-09, p 32.

¹²⁶ RKPJKo 3-4-1-16-08, p 28.

on lubatud riivata igal eesmärgil, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud. Materiaalselt kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigust on üldjuhul lubatud riivata ainult piiriklauslis ettenähtud eesmärkidel. Ainult erandjuhul tohib kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigust riivata mõne muu põhiõiguse või muu põhiseaduslikku järku õigusväärtuse alusel. Ilma piiriklauslita tagatud põhiõigusi tohib piirata, kui selline piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele.¹²⁷

Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult eaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹²⁸

Julgeolekuabinõude kontekstis tuleks hinnata VangS asjakohaste paragrahvide vastavust eelpool nimetatud tingimustele. Seejuures on Riigikohus julgeolekuabinõude kohaldamise kontekstis rõhutanud, et tulenevalt seadusereservatsiooni nõudest peab abinõu kohaldamiseks volitust andva normi (s.o volitusnormi) reguleerimisala olema täpselt määratletud ning sellest peab nähtuma haldustegevuse sisu, ulatus ja maht.¹²⁹ Seadusereservatsiooni nõue seondub ka teiste formaalse põhiseaduspärasuse eeldustega – õigusselgusega, sest kui seadusandja ei otsusta kõiki vajalikke küsimusi piisavalt, võib õigusnorm olla ka õigusselgusetu. Probleemid õigusselgusega on eriti ohtlikud valdkondades, kus võidakse väga tugevalt riivata inimeste põhiõigusi, sh füüsilist vabadust.¹³⁰ St sellise normi puhul ei piisa formaalsete ja materiaalsete eelduste osalisest täitmisest, vaid see eeldab kõrgemat seaduse „kvaliteeti“. Eeltoodu tekitab küsimuse, kas Riigikohtu halduskolleegiumi poolt õigusselgusetuse juurde loomine eri

¹²⁷ M. Ernits. PõhiSK II peatükk. Sissejuhatus, p 54.

¹²⁸ RKPJKo 3-4-1-6-09, p 21.

¹²⁹ RKHKo 3-3-1-63-09, p 14.

¹³⁰ N. Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. – Õiguskeel 2008/1, lk 2.

õiguslike olemuste omistamisel ohjeldusmeetmetele ja muudele julgeolekuabinõudele on lubatav. Iseäranis, kui kolleegium samal ajal kritiseerib seadusandjat õigusnormi puudulikkuse eest.¹³¹

1.4.2 Üksikjuhu tasand

Peale selle, et seadus peab vastama teatud tingimustele, tagamaks põhiõiguste riive lubatavuse, peavad ka üksikjuhtumi kohaldamise tasandil haldusaktid ning toimingud vastama teatud eeldustele, et põhiõiguste riive oleks õiguspärane. Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54, mille kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Toimingu õiguspärasuse eelduseid seadus otsesõnu ei loetle, toimingutele kohaldatakse haldusakti üldisi õiguspärasuse põhimõtteid. Siiski toob HMS eraldi välja mõned eeldused. Näiteks kooskõla õigusaktidega ning õiguste ja vabaduste piiramine vaid seadusliku aluse olemasolul (HMS § 107 lg 1). Riigikohus on nimetatud eelduse kohta selgitanud, et seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt ei pea seaduses sätestatud õiguslikku alust olema igasugusel toimingul. Seaduses sätestatud õiguslik alus peab toimingul olema siis, kui sellega piiratakse isiku õigusi või vabadusi (HMS § 107 lg 1 teine lause).¹³² Lisaks on HMS-is nimetatud veel kaalutlusõiguse piiride, võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtete järgimist (HMS § 107 lg 2), ning teatud juhtudel ka põhjendamise kohustust (HMS § 108). Toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrab haldusorgan oma äranägemisel (HMS § 107 lg 2). Oluline on tähelepanu pöörata ka HMS § 3 lg-le 2, mis rõhutab proportsionaalsuse nõuet veelgi – “Halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.” See HMS’i säte näeb proportsionaalsuse printsiibi rakendamisel samuti ette kolmeosalise testi.¹³³ HMS § 3 lg-t 2 on rõhutanud ka Riigikohus julgeolekuabinõude kontekstis: “Ohjeldusmeetme kui isiku õigusi erakordselt piirava meetme kohaldamise otsustamisel on vanglal kohustus tuvastada kohaldamise hädavajalikkus ja meetme proportsionaalsus.”¹³⁴ Ka Riigikohus on sedastanud, et põhiõigusi riivav haldustoiming saab olla õiguspärane üksnes juhul, kui see tugineb seaduses sätestatud õiguslikule alusele, on kooskõlas menetlus- ja materiaaõigusega ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne.¹³⁵

¹³¹ Vt nt: RKHKo 3-3-1-63-09, p 14.

¹³² RKHKo 3-3-1-22-15, p 23.

¹³³ K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica VIII/2001, lk 521.

¹³⁴ RKHKo 3-3-1-47-13, p 18.

¹³⁵ RKHKo 3-3-1-83-14, p 13.

2 Julgeolekuabinõude olemus ning materiaalsed eeldused

2.1 Julgeolekuabinõud kui haldusõiguslikud ohutõrjemeetmed

2.1.1 Kohaldamise eesmärk

Täiendavate julgeolekuabinõude üldine eesmärk on VangS § 69 lg 1 kohaselt võimalike ohtude realiseerumise ärahoidmine¹³⁶ ning vangla julgeoleku tagamine.¹³⁷ Julgeolekuabinõusid võib määratleda ka kui ettevaatusabinõusid eesmärgiga kindlustada konkreetse kinnipeetava poolne vangla sisekorraeeskirja¹³⁸ järgimine, tema põgenemise vältimine, tervise säilimine või kõrvaldada ohtlikkus teistele kinnipeetavatele.¹³⁹ Julgeolekuabinõud on haldusõiguslikeks ohutõrjemeetmeteks. Ohutõrjeõigus on haldusõiguse eriosa ja teoorias peetakse ohutõrjeõigust riigi preventiivseks, mitte repressiivseks tegevuseks.¹⁴⁰ St, et julgeolekuabinõusid kohaldatakse preventiivsel või tõkestaval, mitte karistuslikul eesmärgil¹⁴¹ kõrvaldamaks kinnipeetavast tulenevaid ohte nii talle enesele kui ka kaaskinnipeetavatele.¹⁴²

Ringkonnakohus on sedastanud, et isegi kui julgeolekuabinõude kohaldamine on vangla kaalutlusotsus, ei saa järeldada, et julgeolekuabinõude kohaldamine on vajalik ja lubatav iga kinnipeetava suhtes, keda saab pidada VangS § 69 lg 1 loetletud nõudeid rikkuvaks. Vastasel juhul muutub julgeolekuabinõude kohaldamine sarnaseks isiku karistamisele, kuna keelatud käitumisele järgneb igal juhul isiku õigusi piirava abinõu rakendamine.¹⁴³

Ennetava meetme rakendamine toimub tulevikku suunatud prognoosi alusel, milles haldusorgan annab piiratud teabe pinnalt hinnangu, kas kaitstava õigushüve kahjustus on tõenäoline. Ennetava meetme rakendamisel ei ole oluline, et kaitstava õigushüve kahjustus kindlasti saabuks, vaid see, et õigushüve kahjustus on tõenäoline. Seetõttu tuleb ennetava meetme õiguspärasuse kontrollimisel lähtuda *ex ante* vaatlusviisist, st arvestada saab neid asjaolusid, mis olid haldusorganile teada enne meetme rakendamist. Seetõttu ei saa kohus ennetava meetme õiguspärasuse hindamisel lähtuda *ex post* vaatlusviisist, st võtta arvesse neid asjaolusid, mis ilmnesisid pärast meetme rakendamist ehk seda, kas kinnipeetav käitus meetmete

¹³⁶ TrtRnKo 3-15-846/29, p 16.

¹³⁷ TrtHKO 3-17-614/5, p 12.

¹³⁸ Vangla sisekorraeeskiri. – RT I, 06.10.2017, 7.

¹³⁹ J. Sootak. P. Pikamäe. Kriminaaltäitevõigus. Tallinn: Ilo 2001, lk 122.

¹⁴⁰ J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. – Õiguskeel IV/2011, lk 4.

¹⁴¹ RKHKO 3-3-1-94-10, p 12.

¹⁴² J. Sootak. P. Pikamäe, lk 122.

¹⁴³ TrtRnKo 3-16-1398/35, p 20.

kohaldamise ajal agressiivselt ja ohtlikult või mitte. Tähtsust omavad ainult need tuvastatud asjaolud, mis esinesid siis, kui ohjeldusmeetmeid otsustati kohaldada.¹⁴⁴

Julgeolekuabinõude kohaldamiseks ei pea vanglal olema tõsikindlaid tõendeid selle kohta, et kinnipeetav kavatseb tegutseda ka edaspidi VangS § 69 lg-s 1 kirjeldatud viisi.¹⁴⁵ Ennetavast eesmärgist kõneleb ka vangistusseaduse seletuskiri, mis selgitab, et alati ei ole õige ära oodata, kuni kinnipeetav vanglaametnikku ründab, seda peaks piisava kahtluse korral olema võimalik ära hoida. Samuti ei piisa julgeolekuriski kahtlusega kinnipeetavate vanglasisesel saatmisel sellest, et vangla ümber on piire, mõne ilma käeraudadeta kinnipeetava saatmisel võib olla tõsiselt ohustatud vanglaametniku elu ja tervis.¹⁴⁶

Eeltoodut arvestades ei ole nõutav, et julgeolekuabinõude kohaldamise aluseks olevad asjaolud oleksid tuvastatud distsiplinaar-, väärteo- või kriminaalmenetluse reeglite kohaselt.¹⁴⁷ Isiku ohtlikkus ei pea olema väljendatud konkreetsetes distsiplinaarsüütes ning see ei pea olema fikseeritud distsiplinaarkaristuse määramise kaudu, vaid piisab põhjendatud kahtlusest isiku ohtlikkuse kohta, et kaaluda täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamist.¹⁴⁸ Distiplinaarkaristuse eesmärgiks on sanktsioneerimine¹⁴⁹ ja kinnipeetava õigusküülekale teele suunamine vastavalt VangS § 6 lg-le 1, karistamise õigus tuleneb VangS § 63 lg-st 1.¹⁵⁰ Seevastu julgeolekumeetmete kohaldamine toimub preventiivsel ehk ennetaval eesmärgil seni, kuni esineb oht VangS § 69 lg-s 1 sätestatud hüvedele, mille kaitse tagamine kaalub vangla arvates kindlasti üles üksikvangistusega kaasnevaid kinnipeetava õiguste riiveid.¹⁵¹

2.1.2 Ohu staadiumid

Riigikohus on rõhutanud, et kinnipeetavate õigusi intensiivselt riivavate meetmete kasutamiseks ei piisa üksnes abstraktse julgeolekuohu tuvastamisest.¹⁵² VangS § 69 lg 1 ei sätesta seda, et ka ohu tekkimise ennetamiseks on õigus kohaldada ohjeldusmeetmeid. Kolleegium märkis, et ohu ennetamise staadiumis ei ole ohtu veel tekkinud, kuid ohtu peetakse võimalikuks

¹⁴⁴ RKHKo 3-3-1-63-09, p 16.

¹⁴⁵ RKHKo 3-3-1-88-14, p 16.

¹⁴⁶ Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskiri 964 SE I, lk 25. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/54516844-4f3f-3dc0-9589-34665dab00c7/Vangistusseaduse%20ja%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus> (15.04.2018).

¹⁴⁷ RKHKo 3-3-1-33-10, p 12.

¹⁴⁸ TrtRnKo 3-15-846/29, p 16.

¹⁴⁹ TrtHko 3-16-1686/35, p 10.10.2.

¹⁵⁰ TrtHko 3-17-614/5, p 12.

¹⁵¹ TrtHko 3-16-1686/35, p 10.10.2.

¹⁵² RKHKo 3-3-1-19-13, p 23.

tulevikus.¹⁵³ Hilisemas lahendis on kolleegium leidnud, et see põhimõte kehtib ohjeldusmeetme kõrval ka kõigi teiste VangS § 69 lg-s 2 märgitud julgeolekuabinõude kohta.¹⁵⁴

Et Riigikohtu seisukohta paremini mõista, tuleks kõigepealt vaadelda KorS §-s 5 sätestatud ohu mõisteid. Seal defineeritud ohu mõistete peamine praktiline tähendus seisnebki selles, et need määravad ära riikliku järelvalve meetmete kohaldamise aluse ja ka põhiõigustesse sekkumise õigustuse, mis on lävend, mille alusel on korrakaitseorganil võimalik tegutseda. Kui esineb korrarikkumine, oht, mõni kvalifitseeritud ohuvorm, ohukahtlus või ohuennetuse olukord, tekib korrakaitseorganil võimalus kohaldada selleks kindlat hulka põhiõigusi piiravaid riiklike järelvalvemeetmeid. KorS § 5 käsitleb kahju saabumise tõenäosust alates suuremast järjest väiksema poole. Korrarikkumine on juba realiseerinud oht, sellest väiksema tõenäosusega on oht (konkreetne oht) ja selle kvalifitseeritud vormid, veelgi väiksem on kahju saabumise tõenäosus ohukahtluse korral ning kõige väiksem ohu ennetamise olukorras. Hinnangust kahju tekkimise tõenäosusele ja kahju iseloomule sõltub sekkumise otsustamine ning kahju ärahoidmiseks vajalike vahendite valik.¹⁵⁵

KorS § 5 lg 7 mõistes on ohu ennetamine see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Ohu ennetamine on korrakaitse kõige varasem faas, mil konkreetse ohu hinnangu järgi ei esine ohukahtlust, rääkimata konkreetsest ohust. Siiski peab konkreetse ohu või ohukahtluse tekkimine olema tulevikus vähemalt teoreetiliselt võimalik.¹⁵⁶

Siinkohal tekib õigustatud küsimus, et millises staadiumis olev oht on piisav kohaldamiseks julgeolekuabinõusid. VangS § 69 lg 1 otsesõnu vajaliku ohu taset ei määratle, küll aga sätestab õiguse kohaldada julgeolekuabinõusid juhul, kui kinnipeetav on ohtlik teistele isikutele või vangla julgeolekule. Autori arvates peaks selle küsimuse lahendamiseks tõlgendama Riigikohtu eelpool nimetatud seisukohta abstraktse julgeolekuohu tuvastamise mittepiisavusest kinnipeetavate õigusi intensiivselt riivavate meetmete rakendamiseks. Nimelt eristatakse õigusteoorias ohuvormidena konkreetset ja abstraktset ohtu. Konkreetne oht on konkreetsetes

¹⁵³ RKHKm 3-3-1-10-12, p 9.

¹⁵⁴ RKHko 3-3-1-18-12, p 19.

¹⁵⁵ M. Laaring. – M. Laaring, S. Pars, H. Kranich jt. Korrakaitseseadus: komm. vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017 (*edaspidi: KorSK*), § 5/1.

¹⁵⁶ M. Laaring. KorSK § 5/8.

üksikolukorras esinev tegelik kahju saabumise tõenäosus, mis vastab KorS § 5 lg 2 sätestatud kriteeriumitele. Abstraktne oht on seevastu üksnes mõtteliselt kujuteldav kahju saabumise võimalikkus, mida konkreetsetes olukordades ei esine. Konkreetne oht on seega abstraktse ohu realiseerumine tegelikkuses.¹⁵⁷ Kuigi see ohu mõiste definitsioonist sõnaselgelt ei tulene, peab KorS-i tähenduses ohuna mõistma vaid konkreetset ohtu.¹⁵⁸ Seega võib Riigikohtu seisukoha pinnalt tuletada, et julgeolekuabinõusid võib rakendada vaid konkreetse ohu olukorras s.o KorS § 5 lg 2 mõistes. Ohu kahtlus, KorS § 5 lg 6 mõistes, ja ohu ennetamine, KorS § 5 lg 7 mõistes, ei ole aga piisavad kohaldamaks julgeolekuabinõusid. Seda tuletist toetab kaudselt ka teine eelpool välja toodud Riigikohtu seisukoht, et ennetava meetme rakendamisel ei ole oluline, et kaitstava õigushüve kahjustus kindlasti saabuks, vaid see, et õigushüve kahjustus on tõenäoline.¹⁵⁹

KorS § 5 lg 2 mõistes on oht olukord, kus ilmnenu asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Objektiivse hinnangu all tuleb mõista esmalt seda, et oleks tuvastatud asjaolud, mis viitavad õigushüve kahjustuse saabumisele. Tuleb välistada subjektiivne ettekujutus mingitest suvalistest asjaoludest.¹⁶⁰ Tõenäosus on piisav, kui keskmine korrakaitseametnik oma teadmisele, elukogemusele, ja muudele talle hindamise hetkel teada olevatele asjaoludele tuginedes leiaks, et sündmuste ahela edasisel takistamatul kulgemisel toimub lähitulevikus korrarikkumine. Tõenäosus on piisav ka juhul, kui kaitstava õigushüve kahjustuses ollakse täiesti kindel, tegemist ei tohi olla spekulatsiooni või ennustusega.¹⁶¹ Piisav tõenäosus ei tähenda, et kahju peab kindlasti saabuma, kuna ohutõrjeõiguse eesmärgiks ongi õigushüvede kahjustuste vältimine, samas ei tohi võimalik kahju saabumine olla ka kauge võimalikkus.¹⁶²

Milline kahjutõenäosus on konkreetsel juhul ohu olemasolu eeldamiseks piisav, ei ole üldiselt määratletav, ametnik peab olema kahju saabumises veendunud. Seejuures sõltub hinnang ohustatud hüvede väärtusest: mida väärtuslikumad on ohustatud hüved, mida suurem ja mida kiiremini realiseeruv võib kahju olla, seda väiksema kahjutõenäosuse korral on võimalik eeldada konkreetse ohu olemasolu.¹⁶³ Näiteks, kui ohustatakse inimese elu või tervist, on piisava tõenäosuse nõue madalam. Seevastu olukorras, kus kaitstavaks hüveks on üksnes

¹⁵⁷ M. Laaring. KorSK § 5/3.

¹⁵⁸ Korrakaitseaduse seletuskiri 49 SE, lk 22. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (15.04.2018).

¹⁵⁹ RKHKo 3-3-1-63-09, p 16.

¹⁶⁰ J. Jäätma, lk 5.

¹⁶¹ M. Laaring. KorSK § 5/3.

¹⁶² J. Jäätma, lk 8.

¹⁶³ M. Laaring. KorSK § 5/3.

väheväärtuslik vara, peab piisava tõenäosuse nõue kahju saabumise osas olema suurem.¹⁶⁴ Allapoole piisava tõenäosuse määra jääva tõenäosuse puhul võib olla tegemist ohukahtlusega, KorS § 5 lg 6 mõistes, kuid kindlaks tegemata ohuga.¹⁶⁵

Järeldusena võib autori hinnangul väita, et Riigikohus on oma lahendites silmas pidanud just KorS § 5 lg 2 sätestatud ohu kriteeriumit, millest korrakaitseorgan julgeolekuabinõude kohaldamise üle otsustades lähtuma peaks. Siiski on küsitav, kuidas praktikas eristada, millal on tegemist ohuga, millal ohu kahtlusega ning millal ennetusega. Tegemist on vägagi subjektiivse otsusega, mis lähtub ametniku siseveendumusest. Kohtupraktika raames vanglate põhjendusi lugedes jääb valdavalt mulje, et piisavat kahju saabumise tõenäosust on möönnud nii kohus kui ka vanglaametnikud. Põhjendused on tihti küll lakoonilised, kuid võimaldavad siiski kohtul kontrollida, milles seisneb kaebajast tulenev oht vangla julgeolekule. Siiski ei ole kirjeldused autori hinnangul piisavad, et määratleda konkreetselt, millise ohu tasemega võiks tegu olla.

2.1.3 Füüsiline jõud ja vahetu sund

Kui mitte kõik, siis vähemasti osad julgeolekuabinõud eeldavad füüsilise jõu kasutamist, et üldse jõuda abinõu kohaldamiseni. Näiteks kui kinnipeetav keeldub eraldatud lukustatud kambris suundumast või liikumatult seisma selleks, et panna peale käe- või jalarauad, tuleb paratamatult füüsilist jõudu kasutades jõuda abinõu kohaldamiseni, kuid kas seda saab pidada vahetu sunni kohaldamiseks?

Nagu juba varasemalt mainitud on mõistet vahetu sund defineeritud KorS §-s 74 kui füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõuga, erivahendiga või relvaga. Erivahendiks loetakse loom või asi, mis on ette nähtud isiku, looma või asja füüsiliseks mõjutamiseks ja mis ei ole relv. Seega on füüsilise jõu näol tegemist vahetu sunni ühe alaliigiga. Vahetu sunni mõistet vangistusseaduses reguleerib VangS § 71 lõige 3³, mille kohaselt seisneb vahetu sund isiku mõjutamises füüsilise jõuga ning VangS § 71 lõikes 1 sätestatud äärmuslikel juhtudel erivahendi või teenistusrelvaga. Selline vahetu sunni mõiste peaaegu et ühtib vahetu sunni mõistega korrakaitseaduses, mis on pisut üldisem kui vangistusseaduse oma.¹⁶⁶ Vangla erivahenditeks loetakse muuhulgas ka ohjeldusmeetmena kasutatavad käe- ja jalarauad, sidumisvahendid, rahustussärk, -tool ja -voodi. Teisi julgeolekuabinõusid ei käsitleta kui

¹⁶⁴ J. Jäätma, lk 8.

¹⁶⁵ Korrakaitseaduse seletuskiri 49 SE, lk 22. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (15.04.2018).

¹⁶⁶ A. Soo, K. Tarros, Enesekaitsest situatsioonides vahetu sunni kasutamine vanglas. Karistusõiguslik ja haldusõiguslik analüüs. – Juridica X/2015, lk 707.

erivahendeid, sest nende rakendamine ei too endaga kaasa vahetut sundi. Seega võiks julgeolekuabinõud liigitada justkui kaheks: ohjeldusmeetmed, mille rakendamisel kasutatakse vahetut sundi sh erivahendeid, ja kõik ülejäänud julgeolekuabinõud, mis vahetut sundi sh ka füüsilist jõudu või erivahendeid olemuslikult ei sisalda.

Siiski viidati eelnevalt võimalusele, et ka enne meetme rakendamist võib olla vajalik füüsiline jõu kasutamine nii ohjeldusmeetmete kui ka muude julgeolekuabinõude puhul. Tegemist ei ole meetme raames kohaldatava vahetu sunniga, vaid sellise vahetu sunniga, mis eelneb meetme kohaldamisele. Tavaliselt kasutatakse sellisel puhul just füüsilist jõudu, mitte aga erivahendeid. Näiteks lukustatud kambrisse suunamisel kinnipeetava vahetut kinnihoidmist vanglateenistuja poolt saabki pidada füüsilise jõu kasutamiseks. Ohjeldusmeetmete kohaldamise puhul ei kasutata aga füüsilist jõudu, vaid selle kohaldamisel pärsitakse konkreetse erivahendiga oluliselt liigutamisevõimalust st justkui asendatakse vanglateenistuja poolt kinnipeetava vahetut kinnihoidmist asjakohases haardes mõne erivahendiga. Tegemist on olemuslikult erinevate mõjutamisviisidega lähtudes KorS § 74 mõistest.

2.2 Julgeolekuabinõude liigid

2.2.1 Vangistusseadus § 69 lg 2 p 1-4

Julgeolekuabinõud on oma olemuselt erinevad. Osade julgeolekuabinõude eesmärgiks on takistada nn ohtlike kinnipeetavate puutumust tegevuste või asjadega, mida võidakse kasutada enese või teiste isikute tervise kahjustamiseks (nt isiklike riiete kandmise või esemete kasutamise keelamine, samuti kehakultuuriga tegelemise keeld).¹⁶⁷ Näiteks on kohus pidanud nimetatud meetmete valikut sobivaks olukordades, kus kinnipeetav on ametnikku visanud õunaga¹⁶⁸ või lõhkunud kambri akna.¹⁶⁹ Samas on seda piirangut rakendatud ka osaliselt ning kinnipeetavalt on võetud sellised isiklikud esemed, millega on võimalik tekitada tulekahju.¹⁷⁰ Teised julgeolekuabinõud on seevastu kinnipeetava isoleerimiseks kaaskinnipeetavatest, kas siis kinnipeetava teistest kinnipeetavatest osalise (vanglasisesse liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine) või täieliku (eraldatud lukustatud kambrisse paigutamine) eraldamise kaudu.¹⁷¹

Eraldatud lukustatud kambrisse paigutamist, vanglasisesse liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist ning kehakultuuriga tegelemise keeldu kui julgeolekuabinõusid kohaldatakse praktikas tihti samaaegselt, sest esimene tingib paratamatult ka teiste kohaldamise. Tihti

¹⁶⁷ J. Sootak. P. Pikamäe, lk 122.

¹⁶⁸ Vt nt: TrtHKo 3-16-1760/10, p 8.

¹⁶⁹ Vt nt: TrtHKo 3-15-881/19, p 22.

¹⁷⁰ Vt nt: RKHKo 3-3-1-18-12, p 16.

¹⁷¹ J. Sootak. P. Pikamäe, 122.

lisatakse ka üldine põhjendus ennetada vangla julgeolekut ohustavaid konflikte.¹⁷² Meetme rakendamise tingib tavaliselt mõni konkreetne intsident, näiteks on kinnipeetav oma käitumisega provotseerinud teisi kaaskinnipeetavaid¹⁷³ või pannud süstemaatiliselt toime distsiplinaarrikkumisi.¹⁷⁴ Juhul, kui kinnipeetavale eraldatud lukustatud kambris paigutamist parasjagu ei kohaldata, siis ainult liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramisest tavaliselt ei piisa, sest spordisaali kasutades puutuks kaebaja ikkagi kokku paljude erinevate kinnipeetavatega ning taoline olukord raskendaks kaebaja üle järelevalve teostamist ja konfliktsituatsiooni lahendamist.¹⁷⁵ Eraldatud lukustatud kambris paigutamist on vangla põhjendanud näiteks sellega, et nii on võimalik efektiivsemalt teostada järelevalvet kinnipeetava üle ja reageerida konfliktsituatsiooni tekkimisele kiiremini, kui seda on võimalik teha avatud sektsioonis. Eraldatud lukustatud kambris võimalikust konfliktsituatsioonist ja kaebaja käitumisest (korduvad distsipliinirikkumised) tulenev mõju on väiksem kui sektsioonis, kus paikneb kümneid teisi kinnipeetavaid.¹⁷⁶

2.2.2 Ohjeldusmeetmed

Kõige äärmuslikumaks julgeolekuabinõuks on kahtlemata ohjeldusmeetmete kasutamine, mis võib seisneda kinnipeetava sidumises, käe- või jalaraudadesse aheldamises, rahustussärki või -tooli paigutamises.¹⁷⁷ Ohjeldusmeetmete eesmärgiks on peamiselt kinnipeetava rahustamine ja vangla üldise julgeoleku ja ametnike ohutuse tagamine. Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul piiratakse ohjeldusmeetmete kasutamisel teiste lubatud julgeolekuabinõudega võrreldes kinnipeetava õigusi kõige ulatuslikumalt, tegemist on rangeima julgeolekuabinõuga. Sellise iseloomuga meetme rakendamiseks peavad esinema vahetud ja olulised põhjused,¹⁷⁸ st tuleb tuvastada kohaldamise hädavajalikkus,¹⁷⁹ ning meetme kohaldamine peab toimuma vastavuses proportsionaalsuse põhimõttega. Meede peab seega olema taotletud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.¹⁸⁰

Igal juhul peab ohjeldusmeetmete kasutamisele eelnema nende kasutamise vajaduse hinnang.¹⁸¹ Näiteks on kohtud pidanud õigustatuks käeraudade kohaldamist juhul, kui kogumis esinesid

¹⁷² Vt nt: TlnHKm 3-17-1257/7, p 1.1; TrtRnKm 3-17-17/9, p 1; TrtRnKm 3-16-2247/17, p 1; TlnRnKo 3-15-1860/53, p 2.

¹⁷³ Vt nt: TrtHKO 3-16-1457/39, p 1.

¹⁷⁴ Vt nt: TrtHKO 3-15-3018/32, p 12.

¹⁷⁵ TlnHKm 3-17-1257, p 1.1.

¹⁷⁶ Vt nt: TlnHKm 3-17-1257, p 1.1.

¹⁷⁷ J. Sootak. P. Pikamäe, lk 122.

¹⁷⁸ RKHKo 3-3-1-49-06, p 12.

¹⁷⁹ RKHKo 3-3-1-80-11, p 16.

¹⁸⁰ RKHKo 3-3-1-49-06, p 12.

¹⁸¹ RKHKo 3-3-1-18-12, p 13.

järgnevad asjaolud: kinnipeetav ei allunud ametnike korraldustele, söimas neid, ründas ametnikku, sülitas ametniku peale, viskas silmakatte vastu ametniku turvist,¹⁸² käitus agressiivselt, ähvardades põlema panna temale väljastatud voodivarustuse ning lõhkuda kambri akna klaasi.¹⁸³ Samas on EIK kahelnud, et rahustusvoodi kohaldamine isikule, kes juba oli lukustatud üksikkambris, kuid tagus endiselt vastu kambri ust, oli vajalik.¹⁸⁴ Autori hinnangul nähtub kohtulahendest, et suurim probleem seisneb põhjendamiskohustuse täitmisel. Vanglad ei põhjenda piisavalt abinõude valikut jättes seetõttu kohaldamata proportsionaalsuse põhimõtte. Iga üksiku juhtumi puhul ei olegi alati võimalik kohaldada vähem riivavaid ja mõõdukamaid meetmeid, kuid sellegipoolest tuleks otsuses ära näidata meetme valikut toetavad argumendid. Ohjeldusmeetmete kohaldamise puhul tuleks haldusorganil kindlasti põhjendada, miks ei olnud situatsiooni lahendamiseks sobiv mõni vähem riivavam meede.

Ohjeldusmeetmete kohaldamise regulatsioonile on etteheiteid teinud nii Riigikohus kui ka EIK, leides, et see on üsna pealiskaudne ja üldine. Riigikohus on juba 2009. aastal mõõnnud, et õigusnorm, mis reguleerib ohjeldusmeetme kohaldamise korda, on puudulik, kuna sellest ei nähtu, kuidas ohjeldusmeetmet tuleb kohaldada, selle rakendamist piiravaid tingimusi jms, mistõttu õigusriikliku seadusereservatsiooni nõue ei pruugi olla tagatud.¹⁸⁵ EIK on veel täiendavalt toonitanud, et piiravate meetmete, nagu seda on ohjeldusmeetmed, alused, kohaldamise tingimused ja kord peavad olema riigisisises õiguses defineeritud äärmiselt üksikasjalikult. Seadus võimaldab kohaldada ohjeldusmeetmeid samadel alustel kui näiteks kinnipeetavale kehakultuuriga tegelemise keelu kohaldamine. vangistusseadus ainult viitab füüsilisele ohjeldamisele, määratlemata kasutatavate meetmete täpset olemust ja sätestamata mis tahes rahustusvoodi kasutamise kestel järgitava korra üksikasju. Puudub igasugune regulatsioon ohjeldatud kinnipeetava jälgimise kohta ja vanglaametnike või meditsiinitöötajate kontrollide sageduse kohta. Lisaks puudub regulatsioon, kuidas panna kirja ohjeldusmeetmete kasutamise andmed.¹⁸⁶

2.2.3 Meetme valik

Küsimusele, mille alusel toimub valik erinevate meetmete vahel, on Riigikohus oma lahendites vastanud, et VangS § 69 lg-s 1 nimetatud aluse esinemisel on vanglal õigus valida sobiv meede sama paragrahvi teises lõikes loetletud julgeolekuabinõudest. Konkreetse meetme valik toimub

¹⁸² TrtRnKo 3-15-1779/83, p 22.

¹⁸³ RKHKo 3-3-1-18-12, p 13.

¹⁸⁴ EIKo 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, *Julin vs Eesti*, p 127.

¹⁸⁵ RKHKo 3-3-1-63-09, p 14.

¹⁸⁶ EIKo 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, *Julin vs Eesti*, p 125.

kaalutusõiguse alusel vastavalt VangS §-le 69 ning selles osas on ametnikel üsnagi lai otsustusruum ning kohtu kontroll piiratud. Kohtul puudub õigus hinnata, millist meetet tuli kohaldada ja kas konkreetse meetme rakendamine oli otstarbekas või mitte.¹⁸⁷

2.2.4 Julgeolekuabinõude kohaldamine väljaspool vanglat

Riigikohus on selgitanud, et oluline on eristada ohjeldusmeetmete kohaldamist vanglas sees ja väljaspool vangla territooriumit, sest kinnipeatava viibimine väljaspool vangla territooriumi on erand-, mitte tavaolukord. VangS § 69 lg 1 otstarbeks on eelkõige sätestada julgeolekuabinõude kohaldamine vangla sees.¹⁸⁸ VangS § 70 lg 1 teise lause reguleerimisala on teistsugune, kui VangS § 69 lg 1 reguleerimisala.¹⁸⁹ Seetõttu on VangS § 70 lg 1 teine lause saatmisel ohjeldusmeetmena käeraudade kasutamiseks iseseisev alus VangS § 69 lg 1 kõrval. Tegemist on ennetava meetmega õigushübe kahjustuse vältimiseks.¹⁹⁰ Sellega vähendatakse põgenemisvõimalusi ning näiteks bussis saatmisel ohtu kaassõitjate, näiteks vanglameeskonna ja saadetavate, elule ja tervisele¹⁹¹ ning järgitakse ka eraldatuse põhimõtet. Arvestada tuleb, et saatebussis on võimalused julgeolekuriske maandada väiksemad kui vanglas, kus on suletud territoorium, erinevad eluosakonnad, kõrgendatud valve ja jälgimisvõimalused ning saab teha mitmesuguseid järelvalvetoiminguid.¹⁹²

Lisaks on Riigikohus leidnud, et eelnevatel saatmistel ohjeldusmeetmete kohaldamata jätmine ei tähenda tingimata tulevikusituatsioonides ohjeldusmeetmete kohaldamise õigusvastasust, kui esinesid asjaolud ja kaalutlused, mille tõttu oli tavapärasest rangemate meetmete kohaldamine vajalik.¹⁹³

2.2.5 Erinevate julgeolekuabinõude kohaldamine järjestikku

Vastavalt VangS § 70 lg 2 on ohjeldusmeetme kasutamise aeg on piiratud 12 tunniga. Selle aja möödumisel tuleb ohjeldusmeetme kasutamine lõpetada. See ei välista aga mõne muu VangS § 69 nimetatud julgeolekuabinõu kohaldamist. Riigikohtu halduskolleegium on oma lahendis selgitanud, et kui vangla rakendab VangS § 69 lg-s 2 nimetatud julgeolekuabinõusid järjestikku, tuleb järgneva meetme kohaldamisel ära näidata kaalutlused, miks eelneva meetme kohaldamise asjaolude äralangemisel on vaja kohaldada uuesti julgeolekuabinõusid.¹⁹⁴ Samad

¹⁸⁷ RKHKo 3-3-1-63-09, p 17.

¹⁸⁸ *Ibid*, p 10.

¹⁸⁹ *Ibid*, p 12.

¹⁹⁰ *Ibid*, p 16.

¹⁹¹ RKHKo 3-3-1-19-13, p 12.

¹⁹² RKHKo 3-3-1-63-09, p 17.

¹⁹³ RKHKo 3-3-1-19-13, p 24.

¹⁹⁴ RKHKo 3-3-1-18-12, p 19.

faktilised asjaolud ei saa tingida järjestikku mitme erineva meetme kohaldamise ilma, et vaidlustatud käskkirjas puuduks täiendav põhjendus ja hinnang selle kohta, et kinnipeetavast oleks lähtunud oht teistele isikutele või et ta pannuks toime raske õigusrikkumise, pärast esialgse julgeolekumeetme kohaldamist.¹⁹⁵

2.3 Materiaalsed eeldused

2.3.1 Kohaldamise õiguslikud alused

Kui kinnipeetavate järelvalve VangS § 66 ja läbiotsimine VangS § 68 kujutavad endast korralisi julgeoleku tagamise abinõusid, siis VangS §-des 69-71 ettenähtud abinõud on täiendavad, mida kohaldatakse ainult konkreetse aluse ilmnemisel.¹⁹⁶ Õiguslik alus julgeolekuabinõude kohaldamiseks tuleb VangS § 69 lg-st 1.

VangS § 70 lg 1 alusel võib kohaldada ohjeldusmeetet ka kinnipeetava saatmisel ilma VangS § 69 lg-s 1 toodud aluseta. Seda sätet on kritiseerinud Riigikohus öeldes, et õigusnorm, mis reguleerib ohjeldusmeetme kohaldamise korda, on puudulik, kuna sellest ei nähtu, kuidas ohjeldusmeetet tuleb kohaldada, selle rakendamist piiravaid tingimusi jms, mistõttu õigusriikliku seadusereservatsiooni nõue ei pruugi olla tagatud.¹⁹⁷ Nimetatud sättes puuduvad täielikult õiguslikud eeldused ohjeldusmeetmete rakendamiseks saatmisel.

VangS § 69 lg-s 1 nimetatud aluse esinemisel on vanglal õigus otsustada, kas julgeolekuabinõu kohaldamine on vajalik.¹⁹⁸ Seadusandja tõlgenduse kohaselt hõlmab VangS § 69 lg 1 sõnastus kinnipeetavaid, kes panevad vanglas toime ebaseaduslikke tegusid, näiteks: allumatust, väljapressimist, keelatud ainete ja esemete edastamist jm. Vangla julgeolek hõlmab nii kinnipeetava enda, kaaskinnipeetavate kui ka vanglateenistujate ohutust.¹⁹⁹

Selleks, et vangla saaks kohaldada kinnipeetava suhtes julgeolekuabinõusid, peab ta õigesti tuvastama kõik faktilised asjaolud ning võrdlema tuvastatud faktilisi asjaolusid abstraktse õigusnormi faktilise koosseisuga. Kui tuvastatud faktilised asjaolud on sarnased õigusnormi faktiliste asjaoludega, on õigusnormi kohaldamine õigustatud.²⁰⁰ Järgnevalt on kirjeldatud VangS § 69 lg-s 1 loetletud alused ja nende kohaldamispraktika.

¹⁹⁵ RKHKo 3-3-1-10-12, p 9.

¹⁹⁶ J. Sootak. VangSK § 69/1.

¹⁹⁷ RKHKo 3-3-1-63-09, p 14.

¹⁹⁸ RKHKo 3-3-1-33-10, p 11.

¹⁹⁹ Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskiri 964 SE I, lk 25. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/54516844-4f3f-3dc0-9589-34665dab00c7/Vangistusseaduse%20ja%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus> (15.04.2018).

²⁰⁰ TrtHKo 3-16-2452/18, p 8.

2.3.1.1 Süstemaatiline vangistusseaduse või vangla sisekorraeeskirja nõuete rikkumine

VangS või vangla sisekorraeeskirja nõuete rikkumine peab olema süstemaatiline, st pandud toime korduvalt või andma tunnistust kinnipeetava püsivast soovist mitte alluda nimetatud eeskirjadele.²⁰¹ Näiteks juhul, kui kinnipeetav on korduvalt toime pannud ründeid ametnike vastu ning tegemist on agressiivse ja ettearvamatu käitumisega kinnipeetavaga, kes on võimeline ründama vanglaametnikke ettejuhtuvate esemetega, on kohus tõdenud, et alus julgeolekumeetmete kohaldamiseks on olemas.²⁰² Süstemaatilisusest väljendab ka suur distsiplinaarkaristuste arv.²⁰³ Samas vangla vara lõhkumine iseenesest ei ole eraldiseisev alus julgeolekuabinõude kohaldamiseks, v.a vangistust reguleerivate õigusaktide süstemaatilisel rikkumisel.²⁰⁴

2.3.1.2 Kinnipeetav kahjustab oma tervist või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega

Nimetatud aluse rakendamiseks piisab, kui tuvastatakse sellise võimaliku käitumise tõenäosus, vaja ei ole tuvastada oma tervise tegelikku kahjustamist.²⁰⁵ Kohus on lugenud kinnipeetava enesevigastamise ohtu reaalseks näiteks siis, kui kinnipeetav võttis ise niidid haavadelt, haav veritses ning ta keeldus ravist.²⁰⁶ Piisavaks ohuks on loetud ka olukorda, kus kaebaja kuulutab välja näljastreigi. Tartu Halduskohtu hinnangul näljastreigi pidamise tõttu tervise ja elu ohtu seadmine on siiski individuaalne ja oleneb konkreetse kinnipeetava tervisest ja organismi vastupidavusest, kuid üldjuhul on tervise ja elu ohtu seadmine tõenäoline, kui kinnipeetav loobub toidust 10 päeva jooksul. Antud juhul pidas kinnipeetav näljastreiki juba 13 päeva järjest. Julgeolekuabinõude kohaldamisel küll ei tohtlusta vangla kinnipeetavat sunniviisiliselt, kuid nii viibib kinnipeetav lukustatud kambris pideva järelevalve all. Seega, vajaduse korral saab vangla kiiremini reageerida kinnipeetava tervises seisundi halvenemisele.²⁰⁷ Põgenemiskalduvust kui õiguslikku alust on kohus pidanud võimalikuks kohaldada juhul, kui isik on varem kahel korral saatmisel põgenenud. Põgenemiste fakt iseloomustab kaebaja meelestatust ning põgenemisvalmidust võimaluse avanemisel.²⁰⁸ Eelnevatel saatmistel ohjeldusmeetmete kohaldamata jätmine ei tähenda tingimata vaidluse aluseks olevate toimingute õigusvastasust, kui esinesid asjaolud ja kaalutlused, mille tõttu oli tavapärasest

²⁰¹ J. Sootak. VangSK § 69/2.

²⁰² Vt nt: TrtHKo 3-16-1760/10, p 9.

²⁰³ Vt nt: TlnHKo 3-06-2229/8.

²⁰⁴ Vt nt: TlnHKo 3-16-974/26, p 13.

²⁰⁵ TrtRnKo 2-3-345/2005 (viidatud: J. Sootak. VangSK § 69/2).

²⁰⁶ RKHKo 3-3-1-47-13, p 15.

²⁰⁷ TrtHKo 3-16-1686/35, p 10.7.1.

²⁰⁸ TrtRnHKo 3-14-85/64, p 20.

rangemate meetmete kohaldamine vajalik.²⁰⁹

2.3.1.3 Ohtlik teistele isikutele või vangla julgeolekule

EIÕK artiklist 3 tuleneb lepinguosalisele riigile kohustus kaitsta tema jurisdiktsiooni all olevaid isikuid mitte ainult riigivõimu esindajate, vaid ka eraisikute rünnakute vastu. See kohustus sisaldab ka ülesannet kaitsta kinnipeetavate elu ja tervist – tingimusel, et sellise ülesande täitmine ei ole ametivõimudele ebamõistlikult koormav.²¹⁰ Samasisuline kohustus tuleb vanglale ka PS §-st 13. Selle kohustuse üks väljendus on alus julgeolekuabinõude kohaldamiseks juhul, kui kinnipeetav on ohtlik teistele isikutele või vangla julgeolekule.

Rünnakusituatsioon vanglas on olukord, kus vastuollu võivad sattuda vanglateenistuja kohustus tegutseda teenistusülesannete tõttu, õigus ja ka kohustus ennast või teist isikut kaitsta ning kinnipeetava õigus elule. Esmapilgul paradoksaalsena näiv põhimõte tähendab sisuliselt seda, et kinnipeetava rünnaku korral vanglateenistuja vastu on ametnik samas situatsioonis õigustatud kaitsma omaenda (või kellegi teise) elu, kohustatud korra tagamiseks ründe elimineerima, kuid ründe kõrvaldamisel kaitsma maksimaalselt ka ründaja elu; st tal on õigus vahetut sundi kasutada vaid määral, mis on absoluutselt vajalik.²¹¹

Näiteks on kohus pidanud julgeolekumeetmete rakendamise õigustatuks kinnipeetava suhtes, kes viljeleb subkultuurilisi tõekspidamisi, tekitab tahtlikult konflikte teiste kinnipeetavate vahel või on vastu uue kinnipeetava paigutamisele samasse kambrisse. Kinnipeetavate vaheliste konfliktide tahtlik tekitamine võib suure tõenäosusega viia vanglas erinevate grupeeringute tekkimisele ja tuua kaasa nendevahelisi vaimseid ja füüsilisi konflikte, mis ohustavad julgeolekut vanglas ja võivad tuua kaasa õigushüvede kahjustuse ning korrarikkumise.²¹² Täiendavalt on kohus sedastanud, et igasugune vanglaametniku vastu suunatud rünne on vangla julgeolekut ohustav²¹³ ja seetõttu pidanud teisi isikuid ja vangla julgeolekut ohustavaks olukorda, kus kaebaja oli agressiivselt meelestatud, ei allunud vanglaametnike seaduslikele korraldustele, ähvardas ja solvas neid ning ründas pastakaga.²¹⁴ Julgeolekut ohustavaks on peetud ka positiivset narkotesti tulemust²¹⁵, vara tahtlikku lõhkumist ja tulekahju tekitamisega ähvardamist, sest vara lõhkumine ei tekita vanglale mitte ainult varalist kahju, vaid lõhkumise käigus on võimalik saada erinevaid esemeid, mida kasutada vanglaametnike või teiste isikute

²⁰⁹ RKHKo 3-3-1-19-13, p 24.

²¹⁰ EIK 29474/09 *Tautkus vs. Leedu*, p 52–53.

²¹¹ A. Soo, K. Tarros, lk 707.

²¹² Vt nt: TrtHKo 3-17-1775/10, p 11; TlnHKo 3-14-51503/80, p 1.

²¹³ Vt nt: TrtHKo 3-16-1760/10, p 8.

²¹⁴ Vt nt: TlnRnKo 3-15-863/62, p 9.

²¹⁵ Vt nt: TlnHKo 3-10-1150/31.

elu ja tervise ohustamiseks. Vara tahtlik lõhkumine võib viia korratusteni vanglas. Tulekahju tekitamine seab ohtu kogu vangla julgeoleku ning ohustab nii kinnipeetava enda kui ka teiste isikute elu ja tervist.²¹⁶

Samas on ette tulnud olukordi, kus Riigikohus on heitnud vanglale ette julgeolekuabinõude kohaldamata jätmist ja vanglaametnike hooletust olukorras, kus juuksuri töökohalt naasev ettearvamatu käitumisega kinnipeetav jäeti läbi otsimata, mis võimaldas tal tuua eluosakonda käärid. Seetõttu sai rünne kääridega võimalikuks ning tekkis oht vanglas viibivate isikute elule ja tervisele.²¹⁷

Alus julgeolekuabinõu kohaldamiseks võib olla seotud ka isiku varasema käitumisega, sealhulgas kuriteoga, mille eest ta kannab karistust, näiteks kallaletung võimuesindajale.²¹⁸ Samas ei saa kuritegu olla julgeolekuabinõu kohaldamise ainuke alus, vaja on mingite uute, VangS § 69 lg-s 1 toodud aluste ilmnemist, mis tingib vangla reaktsiooni kinnipeetava teole.²¹⁹ Igal juhul peab olema tuvastatud kinnipeetava konkreetne tegu või teave, mis osutab kavandatavale teole. Lubamatu on kohaldada julgeolekuabinõu üksnes põhjendusel, et osakonnas või elutsoonis on suurenenud korrarikkumiste arv ning sealt on leitud keelatud esemeid ja aineid, konkreetsete rikkujate väljaselgitamine on aga raskendatud²²⁰.

2.3.1.4 Raske õiguserikkumise ärahoidmiseks

VangS § 69 lg 1 esimene lause sätestab julgeolekuabinõu kohaldamise eeldusena üldjuhul abinõu adressaadist lähtuva negatiivse käitumise või isikuomaduse. VangS § 69 lg 1 lause 2 võimaldab kohaldada julgeolekuabinõusid raske õiguserikkumise ärahoidmiseks. Tegemist on normi esimeses lauses sätestatuga võrreldes laiema õigusliku alusega, mis ei sea julgeolekuabinõude kohaldamise eelduseks üksnes konkreetse kinnipeetava enda käitumist vanglas, vaid raske õiguserikkumise toimepanemise ennetamise.²²¹ Üheks sellel alusel rakendatud julgeolekumeetmete ajendiks on ringkonnakohus pidanud näiteks kambriakna lõhkumist²²² või olukorda, kus kinnipeetav lõhub raudtoruga kaks turvakaamerat, liigub toruga ärritunud olekus ringi ning esineb kahtlus, et ta on lõhkunud ka kambri sisustust ja torustikku.²²³ Lisaks on kohus pidanud kogumis esinevaid rikkumisi nagu ametnike suhtes ähvardavate,

²¹⁶ RKHKo 3-3-1-18-12, p 14.

²¹⁷ RKHKo 3-3-1-64-14, p 12.

²¹⁸ J. Sootak. VangSK § 69/2.

²¹⁹ TlnRnK 2-3/33/05 (viidatud: J. Sootak. VangSK § 69/2).

²²⁰ Vt nt: TlnRnKo 3-04-400/3.

²²¹ RKHKo 3-3-1-94-10, p 12.

²²² Vt nt: TrtRnKo 3-15-846/29, p 17.

²²³ Vt nt: TlnRnKo 3-16-974/34, p 10.

solvavate ja ebatsensuursete väljendite kasutamine, füüsilise vastupanu ja ründe esitamine, sülitamine ning ametnikke erinevate vedelikega viskamise püüd, piisavaks, et kohaldada julgeolekumeetmeid edaspidiste õigusrikkumise ärahoidmiseks. Kohus on leidnud, et vanglateenistus ei saa jätta reageerimata, kui kinnipeetav otseselt ähvardab valvurit väljaheidetega visata.²²⁴

Vanglal on õigus julgeolekuabinõusid kohaldada ka isiku suhtes, kelle julgeolek on ohus.²²⁵ Sellisele järeldusele võib jõuda lugedes 2006 aasta Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskirja. Viimasega muudeti VangS § 69 lg 1 sõnastust, kuna tol hetkel kehtinud § 69 lg-s 1 nimetatud aluste ebapiisavust oli näidanud ulatuslik kohtupraktika. Seadusandja hinnangul oli tekkinud vajadus laiendada julgeolekuabinõude kohaldamise võimalusi.²²⁶ Muudatuste eesmärgiks oli julgeolekuabinõude kohaldamise aluste oluline laiendamine, sh ka isikutele, kes ise ohtu ei kujuta, aga kelle julgeolek on ohus. Riigikohus on siinkohal möönud, et isegi, kui seadusandja ei ole seletuskirjas otsesõnu märkinud, et julgeolekuabinõusid on võimalik kohaldada ka isikute suhtes, kelle julgeolek on ohustatud, ei ole põhjendatud teha järeldust, et seadusandja eesmärgiks oli sellise võimaluse keelamine.²²⁷ Samas on Riigikohus selgitanud, et sellises olukorras saab julgeolekuabinõude kohaldamine olla üksnes erandlik meede isiku julgeoleku tagamiseks, mis eeldab kohaldamise aluste olemasolu jätkuvat kontrollimist. VangS § 69 lg-st 2 nähtuvalt toob abinõude kohaldamine kaasa kinnipeetava õiguste olulise piiramise. Mida pikemalt ohustatud isiku suhtes täiendavaid julgeolekuabinõusid kohaldatakse, seda põhjalikumalt motivatsiooni eeldab haldusakt.²²⁸ Viimase valguses on näiteks halduskohus leidnud, et kinnipeetava suhtes julgeolekumeetmete kohaldamine oli põhjendatud seetõttu, et kinnipeetav ise taotles enda paigutamist teise sektsiooni või vanglasse, kuna tema elu ja tervis olid Tallinna Vangla kolmandas üksuses ohus.²²⁹

2.3.2 Kaalutlusruum

Haldusasja lahendamisel kontrollitakse enne kaalutlusreeglite järgimist muid haldusakti või toimingu õiguspärasuse elemente. Kui muude õiguspärasuse elementide valguses on haldusakt

²²⁴ Vt nt: TrtHKo 3-15-1779/56, p 33.

²²⁵ RKHKo 3-3-1-94-10, p 12.

²²⁶ Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskiri 964 SE I, lk 25. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/54516844-4f3f-3dc0-9589-34665dab00c7/Vangistusseaduse%20ja%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus> (15.04.2018).

²²⁷ RKHKo 3-3-1-94-10 p 13.

²²⁸ RKHKo 3-3-1-94-10, p 14.

²²⁹ Vt nt: TlnHKo 3-15-1860/29, p 18.

õiguspärane, saab kohus kaalutlusotsuse õigusvastaseks lugeda vaid kaalutlusvea esinemisel.²³⁰ Kui on aga täitmata faktiline koosseis, ei pea järelevalveorgan järelevalvemenetluse algatamist või meetme rakendamist üldse kaaluma.²³¹

Riigikohus on rõhutanud, et julgeolekuabinõu kohaldamine toimub kaalutlusõiguse alusel.²³² Silmas pidades asjaolu, et vangla saab otsustada, kas ja milliseid julgeolekuabinõusid kohaldada, vastab see tõepoolest tõele. Siiski tuleb silmas pidada, et julgeolekuabinõude kohaldamise materiaalõiguslikes eeldustes (teokoosseisus) sisalduvad määratlemata õigusmõisted, mida õigusteoorias ei peeta üldjuhul kaalutlusõiguse (õiguslike tagajärgede valiku küsimus) osaks.²³³ Nimelt on määratlemata õigusmõiste õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.²³⁴ Näiteks VangS § 69 lg-s 1 on määratlemata õigusmõisteteks “süsteemiline rikkumine,” “raske õigusrikkumine,” “ohtlik teistele isikutele või vangla julgeolekule”.

Vaatamata eeltoodud tõdemusele, et üldjuhul kaalutlusõigust ja määratlemata õigusmõisteid eristatakse, on Riigikohus märkinud, et ka määratlemata õigusmõiste sisustamisel teostab haldusorgan diskretsiooni ja seejuures peab haldusorgan juhinduma diskretsiooni teostamise põhimõtetest.²³⁵ Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil. Seega tuleb määratlemata õigusmõiste sisustada vaadeldava volitusnormi, praegusel juhul VangS § 69 lg 1, eesmärgi kaudu ehk püüda välja selgitada, mis oli seadusandja eesmärk vangla volitamisel. Vangla ei saa seadusandja eesmäärke ja nende saavutamiseks vajalike põhiõiguste piirangute ulatust iseseisvalt laiendada.²³⁶

Nagu öeldud, nii julgeolekuabinõude kohaldamine kui ka konkreetse meetme valik toimub kaalutlusõiguse alusel.²³⁷ Täpsemalt teostab vangla nii otsustamisdiskretsiooni, kui otsustatakse julgeolekuabinõude kohaldamise üle (s.o kas kohaldada), ja valikudiskretsiooni, kui valitakse konkreetne julgeolekuabinõu vastavalt VangS § 69 lg-le 2.²³⁸ Kaalutlusõigust

²³⁰ I. Pilving – K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik: komm. vjl. Tallinn: Juura 2013, (*edaspidi: HKMSK*), § 158/FII.

²³¹ RKHKo 3-3-1-44-10, p 15.

²³² RKHKo 3-3-1-33-10, p 11.

²³³ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 67.

²³⁴ RKPJKo 3-4-1-5-05, p 16, 20.

²³⁵ RKHKo 3-3-1-25-02, p 18.

²³⁶ RKPJKo 3-4-1-5-05, p 16, 20.

²³⁷ RKHKo 3-3-1-33-10, p 11.

²³⁸ TrtHKo 3-16-1686/35 p 10.4.

tuleb HMS § 4 lg 2 kohaselt teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Õiguse üldpõhimõtete all peetakse silmas ennekõike proportsionaalsust, võrdset kohtlemist ja õiguskindlust.²³⁹ Nendele põhimõtetele tuginemine ei või olla paljasõnaline, vaid läbi tuleb teha kirjanduses ja praktikas tunnustamist leidnud testid.²⁴⁰

Kaalumisel tuleb vanglal arvestada ühelt poolt vajadusega tagada kinnipeetavate järelevalve viisil, mis tagab vangistusalaiste õigusaktide täitmise ja üldise julgeoleku vanglas, ning teiselt poolt tavalisest kinnipidamisrežiimist rangema režiimi kohaldamisest tuleneva kaebaja vabaduste täiendava piiramisega.²⁴¹

Vastavalt HMS §-le 6 on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Juhul, kui täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise otsustamise ajaks ei ole võimalik välja selgitada kõiki olulisi asjaolusid, on vangla kohustatud täiendavalt asjaolusid selgitama pärast täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise otsuse tegemist.²⁴²

Asjaolu, et väidetava õigusrikkumise uurimiseks on alustatud kriminaalmenetlust, ei muuda vangla kohustust väidetava rikkumise asjaolusid selgitada ja vajadusel ise tõendeid koguda. Vangla kohaldab kinnipeetava suhtes täiendavaid julgeolekuabinõusid haldusmenetluses, mistõttu ei ole täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine vaadeldav kriminaalmenetluse tagamise abinõuna.²⁴³

Halduse diskretsiooniotsuste kontrollimisel tuleb ühest küljest tagada efektiivne õiguskaitse, pidades silmas halduse nõrgemat materiaalõiguslikku seotust neil juhtudel. Teisalt peab kohus hoiduma liigsest sekkumisest täitevvõimule seadusega antud otsustusruumi, austamaks võimude lahususe põhimõtet.²⁴⁴ Kaalumisvea esinemise kontrollimisel lähtub kohus halduskohtumenetluse seadustiku (*edaspidi: HKMS*)²⁴⁵ § 158 lg 3 esimesest lausest, mis sätestab, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates kontrollib kohus ka kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Riigikohus on oma lahendis märkinud, et kohtulik kontroll vangla tegevuse üle julgeolekuabinõude kohaldamisel on piiratud. Kohus saab kontrollida üksnes kaalumisvea

²³⁹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 286.

²⁴⁰ I. Pilving. HKMSK § 158/FIII7.

²⁴¹ RKHKo 3-3-1-33-10, p 13.

²⁴² *Ibid*, p 15.

²⁴³ *Ibid*, p 16.

²⁴⁴ I. Pilving. HKMSK § 158/F.

²⁴⁵ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.11.2017, 3.

esinemist julgeolekuabinõu kohaldamise otsustamisel või meetme valikul, kuid ei saa kontrollida julgeolekuabinõude kohaldamise otstarbekust.²⁴⁶ Kohus ei saa astuda haldusorgani asemele ega sisuliselt hinnata kaalutlemisel asjassepuutuvaid asjaolusid.²⁴⁷ Õiguste ja huvide ebaõigele väärtustamisele saab kohus tugineda vaid juhul, kui see on toimunud ilmselgelt meelevaldselt, ebaratsionaalselt või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga.²⁴⁸ Mida ulatuslikum on diskretsioonivolitus ja mida vähem intensiivne selle kasutamisel tekkiv riive, seda piiratum on sisuline kohtulik kontroll, st seda raskemad ja ilmselgemad vead peavad esinema kaalutlusvea tuvastamiseks.²⁴⁹ Nii nagu haldusaktide ja toimingu õiguspärasust üldse, hinnatakse ka kaalutlusreeglite järgimist akti andmise või toimingu tegemise hetkel kehtinud õiguse ja esinenud asjaolude valguses.²⁵⁰

Küsitav asjaolu on aga see, kas kaalutlusõiguse piiratud kontroll laieneb ka määratlemata õigusmõiste sisustamise kontrollile. Nagu öeldud, Riigikohus on oma praktikas pigem kaalutlusõiguse ja määratlemata õigusmõisted samastanud ja seeläbi ka kohtuliku kontrolli määratlemata õigusmõistete sisustamisel piiranud. Nii näiteks on Riigikohtu selgelt märkinud, et ei nõustu ringkonnakohtu seisukohaga, et kohus saab haldusorgani poolset määratlemata õigusmõiste sisustamist erinevalt kaalutlusõiguse teostamisest kontrollida täies mahus.²⁵¹ Teises lahendis on Riigikohus täiendavalt märkinud, et seaduses määratlemata õigusmõistete kasutamisega kaasneb täitevvõimu asutuse kaalutlusõigus (diskretsioon) nende sisustamiseks ja tõlgendamiseks ning et kohtu volitused diskretsiooniotsuste kontrollimisel on piiratud. Kohus peab otsustama, kas valitud metoodika on mõistlik ja kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega.²⁵²

Siiski üks Riigikohtu lahend kaudselt ka toetab eespool välja toodud õigusteoreetilist seisukohta, et määratlemata õigusmõisteid ei peeta kaalutlusõiguse osaks. Nimelt selgitab Riigikohus oma lahendis, et normis sätestatud termini „paisutamine mõjutab“ tähenduse välja selgitamine ei ole kaalutlusõiguse küsimus, vaid asjaolude väljaselgitamise ja subsumeerimise küsimus. St, et haldusorgan peab mõjupiirkonna määramisel lähtuma uurimispõhimõttest ning tõendamismenetluse reeglitest ning selle pinnalt tegema otsuse, kas paisutamine mõjutab teatud

²⁴⁶ RKHKo 3-3-1-33-10, p 11.

²⁴⁷ RKHKo 3-3-1-52-13, p 33.

²⁴⁸ RKHKo 3-3-1-87-13, p 19.

²⁴⁹ RKHKo 3-3-1-54-03, p 38.

²⁵⁰ I. Pilving. HKMSK § 158/FII.

²⁵¹ RKHKo 3-3-1-87-10, p 17.

²⁵² RKHKo 3-3-1-66-02, p 25.

isikuid või mitte. Seda lähenemist võiks paralleelselt kohaldada ka määratlemata õigusmõiste puhul.²⁵³

Julgeolekuabinõude kohaldamise otsustamisega ei lõppe vangla kohustus kaaluda, kas meetme kohaldamine on jätkuvalt põhjendatud.²⁵⁴ Oluline on ka viis, kuidas kaalumist teostatakse. Näiteks olukord, kus kinnipeetavat kontrolliti kell 12.20, 13.20, 14.20, 15.10 ja 16.10 ning ohjeldusmeetme kohaldamise jätkamist põhjendati vaid sõnaga "rahutu". Märkus "rahutu" ohjeldusmeetme kasutamise aktis ei taga kolleegiumi hinnangul mitte ühelgi juhul kaalutlusõiguse õiguspärasuse kontrolli mis tahes menetlusstaadiumis. Ebaselgeks jääb, milles seisnes kinnipeetava rahutus ligi viie tunni vältel ning milliseid kontrollimehhanisme rakendati selle kindlakstegemiseks, milles seisnes ohjeldusmeetme jätkuval kohaldamisel isikust tulenev oht vangla julgeolekule või isikule endale. Kaalutlusõiguse teostamise jälgitavuse puudumine on viga, mis teeb võimatuks kohtuliku kontrolli ja tingib rakendatava meetme õigusvastasuse.²⁵⁵

Kolleegium on korduvalt rõhutanud, et diskretsioonivolituse mittetäielik kasutamine ja oluliste asjaoludele mittetuginev kaalumine võivad endast kujutada sellist olulist diskretsiooniviga, mis on kaalutlusotsuse tühistamise aluseks.²⁵⁶ Uute asjaolude ilmnemisel tuleb vanglal diskretsiooni alusel otsustada, kas julgeolekuabinõude kohaldamine on jätkuvalt põhjendatud.²⁵⁷ Asjaolude äralangemisel peab vangla viivitamata omal algatusel haldusmenetluse uuendama ja julgeolekuabinõude kohaldamise käskkirja kehtetuks tunnistama.²⁵⁸

Laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel. Kaalutlusotsustuse põhjendamisel, eriti aga juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele, peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma (sisulise) motivatsiooni, mis võimaldaks haldusakti adressaadil mõista akti sisu.²⁵⁹ Eriti oluline on õiglase haldusmenetluse roll seetõttu, et kohtu kontroll kaalutlusõiguse teostamise üle on piiratud julgeolekuabinõude kohaldamise otstarbekuse osas.

²⁵³ RKHKo 3-3-1-74-16, p 20.

²⁵⁴ RKHKo 3-3-1-33-10, p 15.

²⁵⁵ RKHKo 3-3-1-18-12, p 15.

²⁵⁶ RKHKo 3-3-1-81-07, p 20.

²⁵⁷ RKHKo 3-3-1-33-10, p 15.

²⁵⁸ RKHKo 3-3-1-10-17, p 21.

²⁵⁹ RKHKo 3-3-1-62-02, p 12.

3 Julgeolekuabinõude kohaldamise menetluslik külg

3.1 Toimingu ja haldusakti menetlusõiguslikud erisused

HMS § 51 lg 1 sätestab: “Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.” HMS § 106 lg 1 sätestab toimingu mõiste, mille kohaselt on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.

Kõige tähtsam erisus toimingu ja haldusakti vahel, millele viitas ka Riigikohus, on regulatiivsus. Haldusakti näol on tegemist reguleeriva toimega õiguslikult siduva haldusorgani poolt avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud tahteavaldusega, millega tekitatakse, muudetakse või lõpetatakse isiku õigusi ja kohustusi. Toimingul regulatiivsus aga puudub. Toiming pole suunatud õiguste ja kohustuste reguleerimisele.²⁶⁰ Toimingu definitsioonis sisalduv vastandamine õigusaktidele ei tähenda, et toimingu sooritamine ei võiks üldse kaasa tuua õiguslikke tagajärgi, vaid seda, et toimingus puudub õigussuhteid reguleeriv tahteavaldus. Toiming ei pruugi, erinevalt õigusaktist, kujutada endast alati ühte konkreetset, ajateljele selgelt paigutatavat meetet, vaid toiminguks võib olla ka mõni pikemaajalisem, vältav tegevus.²⁶¹

Toimingute puhul on oluline seegi, et eristada tuleb toiminguid HMS § 106 lg 1 mõttes ja menetlustoiminguid. HMS 8. peatükis ei ole silmas peetud menetlustoiminguid haldusakti andmisel, vaid nn reaaltoiminguid, mis ei ole suunatud menetluslikult ühegi haldusakti andmisele, vaid lõpetavad iseseisva haldusmenetluse. Saksa haldusmenetluses määratletakse menetlustoimingut kui mistahes haldusmenetluse kestel võetud meetet või abinõud, mida vastavalt haldusorganilt on kohane nõuda, kuid mis ise ei lõpeta menetlust. Menetlustoimingu mõistet HMS ei ava. HMS-s paiknevad menetlustoimingu seotud sätted hajali. Ohjeldusmeetmete kontekstis räägitakse toimingust HMS § 106 lg 1 mõistes.

Riigikohtu halduskolleegium on varasemalt sedastanud, et julgeolekuabinõude kohaldamine isiku suhtes toob VangS § 69 lg-st 2 nähtuvalt kaasa kinnipeetava õiguste olulise piiramise, mistõttu nende kohaldamine peab toimuma eraldiseisva motiveeritud haldusaktiga.²⁶² Siiski on Riigikohus juhtinud tähelepanu ka asjaolule, et mitte kõiki julgeolekuabinõusid ei kohaldata

²⁶⁰ RKHKo 3-3-1-10-11, p 13.

²⁶¹ A. Aedmaa jt, lk 469-470.

²⁶² RKHKo 3-3-1-95-09, p 23.

haldusaktiga. Erandiks on ohjeldusmeetmed, mis Riigikohtu hinnangul ei ole suunatud adressaadi õiguste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Eelneva haldusakti andmise kohustust ei näe ette ka vangistust reguleerivad õigusaktid. Ka toimingud võivad ebasoodsalt riivata isiku õigusi, mh piirata õiguste kasutamist, kuid ainuüksi mõjust isiku õigustele ei piisa, et käsitleda meedet haldusaktina, millega tekitatakse, muudetakse või lõpetatakse isiku õigusi.²⁶³

Järgnevalt analüüsitakse seda, milliseid menetlusõiguslikud tagajärjed on eelkirjeldatud Riigikohtu lähenemisel ohjeldusmeetmete õigusliku olemuse sisustamisel. Peatükis käsitletakse ka julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamist ning selle õiguslikku tähendust.

3.1.1 Menetluse algus

Nagu haldusakti puhul, võib menetlus toimingu sooritamiseks alata vastavalt HMS § 35 lg-le 1 isiku taotlusega või ametiasutuse enda poolt esimese menetlustoimingu sooritamise. Seega menetluse alguse osas toimingu ja haldusakti puhul erisusi ei ole. Menetlusosaliste ring on toimingu sooritamisel iseenesest sama, mis haldusakti andmisel, kuid HMS-s sätestatud menetlusosalise õigused ei laiene neile kõigile ühtmoodi. Menetlusosaliste hulk, keda tuleb menetluse alustamisest teavitada ja kelle arvamus ära kuulata, on toimingu puhul tunduvalt kitsam, kui haldusaktide puhul.²⁶⁴ See erisus ei ole aga antud käsitluses olulist tähelepanu vääriv, sest julgeolekumeetmete kohaldamisel on menetlusosaliseks ikkagi ainult kinnipeetav ja menetlusosaliste ringi suuruse problemaatika siinkohal üldiselt relevantne ei ole. Siiski ei ole välistatud võimalus, et puudutatud isikuks, kelle õigusi julgeolekuabinõude kohaldamisel riivatakse, on kinnipeetavaga kokkusaamisele tulev isik (nt abikaasa, ema, isa, laps). Tema õiguste riive võib seisneda selles, et julgeolekuabinõude kohaldamise tõttu jääb lühiajaline või pikaajaline kokkusaamine ära, kuigi VangS ja vangla sisekorraeeskiri seda otseselt ei välista. Erisused haldusakti ja toimingu menetlusosaliste ringi määratlemise osas võivad aga tähendada seda, et ühe puhul kaasatakse julgeolekuabinõude kohaldamise menetlusse ka puudutatud isikud, aga teise puhul mitte.

3.1.2 Ärakuulamine

Vastavalt HMS § 40 lg 1 ja 2 on ärakuulamisõigus isikule tagatud nii haldusakti kui ka toimingu puhul. Haldusakti puhul on ärakuulamine kohustuslik, kui ei esine HMS § 40 lg-s 3 märgitud erandeid isiku ärakuulamata jätmiseks. Toimingu puhul on ärakuulamine kohustuslik

²⁶³ RKHKo 3-3-1-19-13, p 13.

²⁶⁴ A. Aedmaa jt, lk 476.

vaid juhul, kui see võib kahjustada isiku õigusi. Mõistagi kehtivad ka toimingute puhul üldised ärakuulamisõigusest tehtud erandid HMS § 40 lg 3 mõistes.

Ärakuulamisõigus võimaldab isikul esitada haldusaktiga lahendatavas asjas täiendavaid arvamusi, taotlusi, tõendeid ja muul viisil põhjendada oma taotlust ning esitada võimalikke vastuargumente haldusorgani seisukohtadele. Ärakuulamisõigus ei teeni mitte üksnes akti adressaadi või taotleja võimalust kaitsta oma eeldatavaid õigusi ja vabadusi, vaid loob eeldused ka selle isiku huvide ja nende põhjenduste täielikumaks arvestamiseks antavas haldusaktis.²⁶⁵

Ärakuulamata jätmine võib tekitada kahtlust, et diskretsiooniotsus on tehtud meelevaldselt. Seega võib ärakuulamine paljudel juhtudel aidata kaasa sisult õigema otsuse tegemisele. Kuna ärakuulamine aitab tagada õigemaid ja õiglasemaid haldusotsuseid, siis on tal ka suur roll isikute materiaalsete õiguste, sh põhiõiguste tagamisel. Ärakuulamine aitab vältida seda, et õigusi piiratakse ülemäära palju või seadusliku aluseta.²⁶⁶ Ärakuulamine leitakse hea olevat ka sõltumata sellest, mil määral ta tagab sisuliselt kvaliteetsema ja kohtus vettpidavama haldusotsuse. Üldiselt ollakse arvamusel, et isiku seljataga toimuv menetlus riivab tema inimväärikust. Ärakuulamise teostamata jättes rõhutatakse, et inimest koheldakse kui menetluse objekti, mitte kui võrdväärset partnerit, kodanikku, keda riik peab teenima.²⁶⁷

Toimingute sooritamise menetluses on ärakuulamiseks õigustatud isikute ring tunduvalt väiksem kui haldusakti andmisel: oma arvamuse avaldamise võimalus peab olema vaid isikutel, keda toiming individuaalselt ja kahjulikult puudutab.²⁶⁸ See eeldab, et toimingul oleks üleüldse individuaalne iseloom, mille tõttu menetlusosaline või nende grupp peab eristuma ülejäänud isikutest. Kahjustamine ehk isiku õiguste ebasoodne riive on oluline aspekt, sest soodustavad toimingud ärakuulamist ei nõua. Ka kolmandat isikut, keda adressaadi jaoks soodne toiming võib häirida, ei pea ära kuulama. Lisaks peab isiku õiguste kahjustamine olema selgelt ettenähtav. Viimase prognoosimine võib osutuda keeruliseks, kuna toiminguga kaasnev õiguste riivamine on faktiline mitte õiguslik.²⁶⁹

HMS § 40 lg 3 sätestatud eranditest võiks julgeolekuabinõude puhul kõne alla tulla vaid punktis 1 sätestatu. Selle kohaselt võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda. Riigikohtu hinnangul võib sellel alusel isiku jätta ära

²⁶⁵ RKHKo 3-3-1-52-13, p 34.

²⁶⁶ A. Aedmaa jt, lk 217.

²⁶⁷ *Ibid*, lk 219.

²⁶⁸ *Ibid*, lk 220.

²⁶⁹ *Ibid*, lk 473-474.

kuulamata vaid erandina ja rangetel tingimustel.²⁷⁰ Näiteks olukorras, kus kohene otsus võib olla tarvilik kinnipeetava või ametniku elu, tervise, kogu vangla julgeoleku või muu olulise õigushüve kaitseks. Iseäranis võiks see kõne alla tulla just ohjeldusmeetmete puhul, mis on küll olemuselt kõige riivavamad, aga ka kõige kiireloomulisemat sekkumist nõudvad meetmed. Teoreetiliselt teiste julgeolekuabinõude kohaldamine nii ajakriitiline olla ei tohiks, seda on möönnud ka Riigikohus,²⁷¹ ning isikule tuleks ikkagi tagada selgituste andmise võimalus enne lõpliku otsuse tegemist, sest julgeolekuabinõud on tihti ajendatud varasemast sündmusest, mille kohta võib kinnipeetaval olla teavet, mida ametnik ei valda. Vastuväidetega ei ole ametnikul arvestamise kohustust ja piisaks kui kinnipeetavale tagataks võimalus need esitada. Ärakuulamine toimub vormivabalt vastavalt HMS § 5 lg 1, selleks piisaks näiteks lühikesest vestlusest või kirjaliku seisukoha esitamiseks võimaluse andmisest. Sellega oleks haldusakti formaalne õiguspärasus palju paremini tagatud. Ning lisaks tagaks see ka suurema otsuse aktsepteeritavuse ning vähendaks ilmselt ka vangide kaebuste arvu. Ka Riigikohus on eelpool viidatud lahendis sarnasele järeldusele jõudnud ning selgitanud, et ärakuulamine aitab legitimeerida koormavat haldusakti adressaadi silmis ja sellel on väärtus ka imperatiivsete kohustuste korral. Ärakuulamine aitab ka selgitada, kas võib esineda asjaolusid, mis välistavad erandina haldusakti andmise.²⁷² Praktikas kinnipeetavaid enne julgeolekumeetmete kohaldamist üldiselt ära ei kuulata toetudes sellele samale HMS § 40 lg 3 p 1 erandile isegi siis, kui tegelikult mingit kiireloomulist sekkumist ei toimu ning maakohus on seda seisukohta ka mitmel korral tunnustanud.²⁷³ Seetõttu on julgeolekuabinõude kohaldamise seisukohalt ärakuulamisõigus pigem irrelevantne.

Autori hinnangul on see põhjendatud juhul, kui on tõepoolest tegemist kiireloomulise olukorraga ning ohus on elud, aga juhul, kui ajakriitiline mõõde puudub, siis kinnipeetava vastuväidete ärakuulamine peaks olema kohustuslik, vastasel juhul on tegemist ärakuulamisõiguse rikkumisega ja nii toiming kui haldusakt on formaalset õigusvastane.

3.1.3 Vorminõuded

Haldusakti üldised vorminõuded sätestab HMS § 55. Nimelt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav, kirjalikus vormis ning seal märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed. Haldusakti võib anda muus vormis edasilükkamatu

²⁷⁰ RKHKo 3-3-1-44-14, p 17.

²⁷¹ RKHKo 3-3-1-49-06, p 11.

²⁷² RKHKo 3-3-1-44-14, p 17.

²⁷³ Vt nt: TrtHKo 3-10-626/15; TrtHKo 3-10-3156/17; TrtHKo 3-11-24/8.

korralduse tegemiseks. Isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, tuleb muus vormis antud haldusakt tagantjärele viivitusega kirjalikult vormistada. Kirjaliku nõude kehtestamine on vajalik eelkõige isikute õiguste kaitseks ning võimalike vaidluste vältimiseks.²⁷⁴

HMS § 107 lg 2 sätestab järgmist: “Toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrab haldusorgan oma äranägemisel, järgides kaalutlusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid.” Sellest võib välja lugeda eriliselt rõhutatud vormivabadust. Põhjuseks on ilmselt asjaolu, et toimingute arvukuse tõttu võib liigne reguleerimine tuua kaasa avaliku halduse tegevuse lämmatamise. Haldusakti puhul on vorminõuete järgimata jätmine oluline menetlusõiguse rikkumine, kuid lähtuvalt HMS §-st 58 ei saa nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Toimingu puhul vorminõuete järgimata jätmine olulisi tagajärgi endaga kaasa ei too.

Kuigi seadus julgeolekuabinõude kohaldamise jaoks vorminõuete osas erisusi ei tee, vaid lähtuda tuleb üksnes eelpool välja toodud nõuetest, siis näiteks Tartu Vangla kasutab julgeoleku meetmete kasutamise protokoll (Lisa 1), millega fikseeritakse erakorralises situatsioonis toimunu. Tegemist ei ole valmis haldusakti vormiga, vaid tagantjärele haldusakti koostamist ja vormistamist oluliselt lihtsustava protokolliga. Mis puudutab pikemaajalist julgeolekumeetme kasutamist, siis selles osas eraldi blanketti ei ole. See antakse välja käskkirja või korraldusena sarnase ülesehitusega nagu koostatakse vastuskirju, distsiplinaarmenetluse käskkirju. Teised Eesti vanglad samuti sellist detailset täiendavat protokoll ei kasuta, vaid kõik julgeolekuabinõude kohaldamise ja ohjeldusmeetmete kasutamise otsused vormistatakse käskkirja plangil (Lisa 2).

Lisas 1 olev Tartu Vangla protokoll vorm järgib paljuskki eelpool mainitud nõudeid, millele nii EIK kui ka Riigikohus on tähelepanu juhtinud seoses ohjeldusmeetmete kohaldamise protseduuriga. Konkreetselt on ära toodud nii kinnipeetava ja meetme kohaldaja nimi, kohaldatud sunni tüüp, põhjendus kui ka tervises seisundi kontrolli lahtrid. Lisas 2 toodud Viru Vangla käskkirja vorm on üldine vangla haldusakti vorm, sisaldades vaid pealkirja ja vangla rekvisiite, toomata välja asjaolusid, mis peaksid igas julgeolekumeetmete kohaldamise haldusaktis sisalduma. Seega peab ametnik alati olema piisavalt hoolas ja tähelepanelik, et kõik asjaolud alati väga täpselt kirja saaksid. Taoline detailne blankett nagu Tartu Vangla oma töös

²⁷⁴ A. Aedmaa jt, lk 294.

kasutab, aitab kindlasti julgeolekumeetmete kohaldamiseks välja antavate haldusaktide taset ühtlustada ning kvaliteetsemalt koostatud haldusakt tagab paremini ka kinnipeetava õiguste järgmise.

3.1.4 Põhjendamine

HMS § 56 sätestab haldusakti põhjendamise kohustuse. Selle kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Toimingu põhjendamise nõuded, ulatus ja aeg on oluliselt erinevad haldusaktile kohaldatavatest nõuetest. Nii ei ole vastavalt HMS § 108 lg-le 1 toimingu puhul nõutav selle eelnev põhjendamine, põhjendused tuleb esitada isiku nõudmisel või toimingu õiguspärasuse kontrollimisel vaide- või kohtumenetluses. Haldusorganil ei ole keelatud fikseerida põhjendusi kirjalikult.²⁷⁵ Haldusakti puhul on motiveerimine väga oluline. Seda saab lugeda üheks osaks haldusorgani selgituskohustusest.

Haldusakti põhjendamise kohustusel on mitu eesmärki. Isiku seisukohalt on motiveerimine vajalik selleks, et haldusakti adressaat mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti. Isik peab aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte (halduse läbipaistvuse põhimõte). Haldusakti resolutiivosas ning põhjendustes tooduga mittenõustumisel annab motivatsioon isikule võimaluse esitada oma õiguste kaitseks vaie või pöörduda kaebusega kohtu poole. Teadmata haldusakti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid (efektiivse õiguskaitse põhimõte). Haldusorgani jaoks kujutab põhjendamise kohustuse täitmine enesekontrolli, mis kinnitab, et ollakse jõutud õigele otsusele. Kirjalike põhjenduste formuleerimine sunnib ametnikku põhjalikumalt otsuse poolt- ja vastuargumente vaagima.²⁷⁶

Võttes arvesse julgeolekuabinõude kohaldamise sagedast kiireloomulist olemust, iseäranis ohjeldusmeetmete oma, mida kohaldataksegi vaid väga erakorralistel puhkudel, võiks toimingu regulatsiooniga kaasnev vormivabadus ja põhjendamise mittekohustuslikkus mingil määral isegi õigustatud olla. Elulises olukorras, kui kinnipeetav on agressiivne ning ohustab

²⁷⁵ RKHKo 3-3-1-19-13, p 14.

²⁷⁶ A. Aedmaa jt, lk 299-300.

inimelusi, ei tegele ametnik enne ohjeldusmeetmete kohaldamist pikalt kaalumise ja vaagimisega, milline meede rikuks kinnipeetava õigusi kõige vähem, vaid ta tegutseb vastavalt siseveendumisele. See, kas ametniku valitud meede oli ka kõige proportsionaalsem, selgub alles hiljem. Põhjendamine ja vorminõuete järgimine oleks nii või teisiti vaid kohustuslik formaalsus, mille sisu sünnib peale toimingute teostamist. Teisest küljest on ohjeldusmeetmed kinnipeetava õigusi kõige enam piiravamad meetmed ja nende kohaldamisel peaksid olema vähemalt mingidki vorminõuded ning kirjalik põhjendamiskohustus. On küsitav, miks peab järgima nt kehakultuuriga tegelemise keelamisel kirjalikku vorminõuet ja nii raske meetme, nagu seda on rahustusvoodi, kohaldamine ei nõua isegi põhjenduste kirjalikku fikseerimist. Sarnast seiskohta toetab ka EIK.²⁷⁷ Vormistamise ja põhjendamise kohustuse puudumine vähendab autori hinnangul ametniku poolt teostatavat kaalumist ja kõikide asjaolude arvesse võtmist. Lisaks on ka kohtu poolt teostatav järelkontroll piiratum, kuna lähtuda saab vaid ametnike ütlustest.

3.1.5 Vaidlustamise erisused

Põhiseaduse järgi peab õigusriigis igasugune isiku õigusi kahjulikult mõjutada võiv haldusotsus olema kohtulikult vaidlustatav. Eestis on just selleks otstarbeks loodud halduskohtud, kelle tegevus on suuremalt jaolt reguleeritud HKMS-s. Halduskohtud on täitevvõimu süsteemist sõltumatud (PS § 146), kusjuures haldusmenetlusele omane uurimisprintsip (HKMS § 2 lg 4) kehtib ka siin. Haldusakti või toimingut vaidlustav isik ei pea omama õiguslikke teadmisi (vt HKMS § 2 lg 5).

Lisaks kohtusse pöördumise võimalusele on isikul õigus kasutada ka võimalust lahendada vaidlus kohtueelselt, s.o läbida vaidmenetlus, mille üldregulatsioon on sätestatud HMS 5. peatükis. Haldusõiguse erivaldkondades võib eriseadusega HMS-s sätestatud vaidmenetluse norme muuta ja täiendada, sh muuta kohtueelse menetluse kohustuslikuks.

Ka VangS näeb ette erinormid vaidmenetluse osas, millest olulisim on VangS § 1¹ lg 5, mis sätestab vaidmenetluse kohustuslikkuse, s.t et kinnipeetaval on halduskohtusse pöördumise õigus vaid tingimusel, kui kinnipeetav on eelnevalt esitanud vaide haldusorganile ning viimane on vaied ka menetlenud. Säte võimaldab vaidlustada nii toiminguid kui haldusakte.

HMS §-d 71 ja 72 sätestavad üldreegli, et vaidmenetluse esemeks on haldusakt ning vaidmenetluse korras võib nõuda järgmist: haldusakti kehtetuks tunnistamist; haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist; ettekirjutuse

²⁷⁷ EIKo 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, *Julin vs Eesti*, p 125.

tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. HMS § 72 lg 2 toob eraldi välja, et menetlustoimingud saab vaidlustada vaid koos haldusaktiga. Siiski käib HMS § 72 lg 2 sõnastus ainult menetlustoimingute kohta, mitte HMS § 106 lg-s 1 sätestatud toimingu mõiste kohta. HMS § 72 lg 3 räägib vaidlustamise erandjuhtudest. Selle kohaselt võib haldusaktist eraldi vaidlustada mh muu seaduses sätestatud toimingut. Sellest nähtub, et toimingut HMS § 106 lg 1 mõistes on võimalik vaidemenetluses vaidlustada, kuid vaidlustamine on pigem erandlik võrreldes haldusaktiga. Samuti ei sätesta HMS konkreetselt, milliseid nõudeid võib toimingu vaidlustamisel vaidemenetluses esitada. Toimingu vaidlustamise õigusele viitab ka HMS § 76 lg 1 p-d 3 ja 4, loetledes vaidele esitatavate nõuete hulgas mh kohustuse märkida vaidlustatava haldusakti või toimingu sisu ning põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi.

HMS § 85 räägib haldusorgani volitustest vaide läbivaatamisel. Vaia sisuliselt lahendades on haldusorganil õigus vaideotsusega rahuldada vaia ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed; teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks; teha ettekirjutus toimingu tagasitäitmiseks; jätta vaia rahuldamata. VangS § 1¹ lg 5 vaideorgani volituste kohta erandeid ei sätesta.

Eeltoodust võib esmapilgul järeldada, et toimingut ja haldusakti vaidemenetluses ei olegi olulisi erisusi. Ühe puhul loetleb seadus lubatavad nõuded ja teise puhul pole seadusandja seda vajalikuks pidanud. Analoogiat appi võttes võiks asuda seisukohale, et võib olla ka haldusakti puhul esitatavaid nõudeid kohaldada ka toimingu puhul. Siiski tuleb silmas pidada asjaolu, et toimingu puhul ei saa rääkida selle kehtivusest, sest toimingu õiguslikud tagajärjed sõltuvad ainult toimingu sooritamise faktist, mitte haldusorgani tahtest. Seetõttu pole ka ei vaide- ega halduskohtumenetluses võimalik toimingut kehtetuks tunnistada.²⁷⁸

Kui tegu on haldusaktiga, saab isik esitada haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude RVastS § 3 alusel – see on peamine ja olulisim õiguskaitseks esitatav nõue. Seda saab nõuda nii vades kui kaebuses halduskohtule (HMS § 72 lg 1 p 1, HKMS § 37 lg 2 p 1). Kuna toimingul puudub kehtivus, siis saab toimingu puhul kõne alla tulla vaid õigusvastasuse tuvastamise nõue HKMS § 37 lg 2 p 6 järgi. Faktiliselt see toimingut olematuks ei tee, vaid lihtsalt võimaldab tuvastada selle õigusvastasuse. Oluline siinjuures on see, et tuvastamiskaebuse esitamine on tuginedes HKMS § 45 lg-le 2 väga piiratud. Selle kohaselt võib tuvastamiskaebuse esitada

²⁷⁸ A. Aedmaa jt, lk 469-470.

üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid. Toimingu puhul saab esitada ka kohustamise nõude RVastS § 4 alusel toimingul lõpetamiseks (kohustamiskaebus HKMS § 37 lg 2 p 2 mõttes). Nii haldusakti kui toimingu puhul saab nõuda haldusaktist või toimingust hoidumist RVastS § 5 (keelamiskaebus HKMS § 37 lg 2 p 3 mõttes).

Riigikohus on asunud seisukohale, et HMS § 72 lg 1 alusel ei ole vades võimalik taotleda toimingul õigusvastaseks tunnistamist. Seadus ei näe ette ka muid menetlusreegleid tuvastamisaotluse lahendamiseks vaidemenetluses. Seega ei ole tuvastamiskaebuse lahendamiseks ette nähtud ka kohustuslikku kohtuvälist korda VangS § 1¹ lg 5 mõttes.²⁷⁹

Kokkuvõtlikult tähendab see seda, et vaidemenetluses ei ole võimalik nõuda toimingul kehtetuks tunnistamist, sest faktilisel toimingul ei saa kunagi olla õiguslikku kehtivust. Samuti ei ole võimalik vaidemenetluses nõuda toimingul õigusvastasuse tuvastamist, sest seadus ei näe ette tuvastamisaotluse lahendamist vaidemenetluses. Selle pinnalt võib järeldada, et vaidemenetluses on toimingute vaidlustamine oluliselt piiratum võrreldes haldusaktidega. Esmapilgul võib näida see kinnipeetavale ohjeldusmeetmete vaidlustamisel soodsam, kuna ta saab otse pöörduda halduskohtu poole ega ole sunnitud eelnevalt läbima muudele julgeolekuabinõudele omast kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust. Sellisel seisukohal on aga kaks puudust. Esiteks, vaidemenetluses on vaideorgani tehtav kontroll ulatuslikum kui kohtulik kontroll – vaidemenetluses ei ole vaideorgan seotud kaalutusõiguse kontrolli piiratud kriteeriumitega (vt alapeatükk 2.3.2). Teiseks, kui kinnipeetav ekslikult arvab, et ka muude julgeolekuabinõude vaidlustamisel ei pea ta nagu ohjeldusmeetmete puhulgi läbima kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust, võib õigusvaidluse lahendamine venida veelgi.

Kuna ohjeldusmeetmete kui toimingute puhul on üldiselt eelistatuimaks nõudeks õigusvastasuse tuvastamine ja kahju hüvitamine, sest ohjeldusmeetme faktilist kohaldamist enam tagasi võtta ei saa, siis ainus nõue, mida isik kohtueelses menetluses esitada saab, on kahju hüvitamise nõue. Kahju hüvitamise korral kohtueelse menetluse läbimise kohustuslikkus tuleneb VangS § 11 lg-st 8. Seega saabki kohtueelselt ohjeldusmeetmete kohaldamise toimingul puhul esitada vaid kahju hüvitamise nõude. Muid nõudeid saab isik esitada otse halduskohtule. Kõik halduskohtus menetletavad nõuded on loetletud HKMS § 37 lg 2.

Vähetähtis ei ole ka kaebetähtaegade küsimus. Haldusakti puhul saab esitada tühistamiskaebuse nii vades kui kaebuses halduskohtule 30 päeva jooksul (HMS § 75, HKMS § 46 lg 1). Toimingu puhul saab esitada tuvastamiskaebuse 3 aasta jooksul toimingul tegemisest arvates

²⁷⁹ RKHKm 3-3-1-70-09, p 11.

(HKMS § 46 lg 5). Praktikas võib tekkida olukord, kus isik ei esita toimingu tühistamiskaebust 30 päeva jooksul ning hiljem, kui ta esitab tuvastamiskaebuse, siis kohus ei võta seda menetlusse, kuna heidetakse ette tühistamiskaebuse esitamata jätmist.

Autori arvates on taolised menetluslikud erisused ohjeldusmeetmete ja muude julgeolekuabinõude kohaldamise vaidlustamise küsimuses õigusselguse põhimõtet oluliselt riivavad. Ohjeldusmeetmete kohaldamise puhul tuleb silmas pidada üldist ajakriitilisust: isiku jaoks on tegemist väga intensiivse õiguste riivega, millest soovitakse võimalikult kiiresti vabaneda, või vähemalt saada erapooletu hinnang kohaldamise õiguspärasusele. St, et vaidlustamiskord ohjeldusmeetmete kui toimingu kohaldamise osas peaks olema võimalikult selge ja seaduse tasandil reguleeritud, olemaks esimeseks sammuks kinnipeetava õiguste kaitsel.

3.2 Ohjeldusmeetmete kohaldamine toiminguna

Kõige eelneva raames tekib autoril küsimus, miks peab Riigikohtu arvates just ohjeldusmeetmeid toiminguna kohaldama. Seadus ei väljenda *expressis verbis*, et ohjeldusmeetmed ja teisi julgeolekuabinõusid üksteisest menetluslikult eristama peaks. Seadus ei sätesta ka erinevaid vorminõudeid ega ka vormivabadust, mida toiming endas paraku kätkeb. Võib olla võiks paralleeli tõmmata Riigikohtu varasema praktikaga vangide paigutamise küsimuses, kus viimane on nentunud, et kinni peetava isiku vanglate vaheline ümberpaigutamine käsitatav haldusaktina.²⁸⁰ Vanglasisene paigutamine ei vasta aga haldusakti tingimustele, sest vanglasisesel paigutamisel ei muudeta kinni peetavate isikute õiguste ja kohustuste mahtu ning paigutamine ei ole suunatud kinni peetava isiku õiguste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Kui kinnipidamistingimused küll mõnevõrra erinevad, kuid isikutele on tagatud siiski õiguste tegelik ja seaduses sätestatud mahus kasutamise võimalus, pole tegemist kinnipeetava õiguste lõpetamisele või muutmisele suunatud tegevusega, mis eeldaks haldusakti andmist. Kinni peetava isiku vanglasisese paigutamise eesmärgiks on rakendada kinnipeetava suhtes faktilisi, mitte õiguslikke tagajärgi.²⁸¹ Sellest võiks järeldada, et ohjeldusmeetmete kohaldamine justkui isiku õiguste mahtu ei muuda, aga ülejäänud julgeolekuabinõude kohaldamine muudab.

Autori arvates jääb ikkagi küsitavaks, kuidas näiteks kinnipeetava vanglasisese liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine või isiklike riiete kandmise või esemete kasutamise keelamine erineb õiguste mahu poolest ohjeldusmeetmetest, mis oma olemuselt on palju piiravamad

²⁸⁰ RKHKo 3-3-1-76-10, p 24.

²⁸¹ RKHKo 3-3-1-10-11, p 13.

meetmed. On ilmselt ekslik arusaam, et kinnipeetaval on vabalt ringi liikudes sama palju õigusi kui rahustusvoodisse aheldatuna.

Eristamisel võib olla oluline koht ajalisel mõõtmel – ohjeldusmeetmete kohaldamine on tavaliselt kiireloomuline ega võimalda pikka vaagimist ja kaalumist, ülejäänud julgeolekuabinõud nii kohest sekkumist ei nõua. Kohaldamise kestust diferentseeriva alusena vaadelda ei saa, sest isegi kui muid julgeolekuabinõusid kohaldatakse pikema aja vältel ning ohjeldusmeetmeid kuni isiku rahunemiseni, s.o kuni mõned tunnid, siis käeraudu kui ohjeldusmeetmetet kasutatakse praktikas isegi mitu kuud järjest.

ohjeldusmeetmete toiminguna kohaldamine on vastuoluline ka saatmise kontekstis, sest saatmine ei ole kiireloomuline. Selleks koostatakse eraldi saateplaani vastavalt justiitsministri 30.05.2006 määrusele nr 17 “Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord”²⁸². Saateplaani on detailideni läbimõeldud dokument, kus fikseeritakse mh ka asjaolu, kas kinnipeetavale kohaldatakse ka näiteks käeraudu ohjeldusmeetmetena või mitte. Autori hinnangul esinevad sellise kaalutletud otsusutuse puhul, mis ühtlasi ka kirjalikult vormistatakse ja põhjendatakse, pigem haldusakti tunnused.

Seadusandjal on põhimõtteliselt õigus ja vabadus põhiseaduse raames püsides otsustada, et mingi otsustus tuleb vormistada just teatud liiki otsusena (nt määrusena, haldusaktina, halduslepinguna). Näiteks Baltic Wind Energy kaasuses leidis Riigikohus, et isegi kui väljaantaval aktil on materiaalses tähenduses haldusakti tunnused, siis seadusandja on sõnaselgelt ette näinud akti andmise määrusena ning sellest tuleb lähtuda juhul, kui puudutatud isikule on tagatud PS §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele.²⁸³ Siinkohal julgeb autor jääda Riigikohtu üldkoguga selles osas eriarvamuse juurde ning leiab, et lähtuda tuleks ikkagi otsustuse materiaalsest sisust. Iseäranis ohjeldusmeetmete puhul, mille materiaalõiguslikku staatust pole seadusandja pidanud vajalikuks ära määratleda, vaid seda on teinud Riigikohus. Mittejuristi pilgu läbi tundub mõistetamatu, et menetlusõiguslikult eristatakse näiteks käeraudade kohaldamist koos eraldatud lukustatud kambris paigutamisega ja üksnes käeraudade kohaldamist, ning seetõttu kehtivad neile ka erinevaid vormistamisreegleid. Olemuselt on nende meetmete sisu sama. Materiaalõiguslikult piiratakse isiku vabadust nii ühe kui teise meetme puhul, seega on mõlemal meetmel haldusakti tunnused olemas. Autori hinnangul puudub mõistlik põhjendus, miks on vaja ühe sätte raames samadel

²⁸² Justiitsministri 30.05.2006. a määrus nr 17 “Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord”. – RT I, 06.10.2017, 6.

²⁸³ RKÜKo 3-3-1-85-10, p 22-23.

alustel kohaldavaid meetmeid erinevalt kohelda. Julgeolekuabinõude kohaldamisel võiks olla võimalikult ühetaoline lähenemine samasisulistesse õiguse piirangutesse, sest kinnipeetava jaoks teeb selline eristamine ja sellest tulenevad menetlused asja pigem keerulisemaks ja vähem läbipaistvaks.

Ühe variandina mõistmaks, kuidas julgeolekuabinõude kohaldamine võiks alati toimuda haldusakti alusel, pakub autor välja järgneva lahenduse. Autori arvates võiks eristada nn otsustamise faasi, mil haldusorgan s.o vangla otsustab rakendada mõnd julgeolekuabinõud, ja nn täideviimise faasi, kui haldusorgan oma varasema otsuse viib ellu. Otsus fikseeritakse haldusaktina, millega haldusorgan muudab isiku õiguste ja kohustuste mahtu ning mis vastab kõigile haldusakti nõuetele. Otsuse elluviimine on tavapärane täitmistoiming ning toiminguga kaasnev õiguste riivamine on üksnes faktiline mitte õiguslik. Näiteks eraldatud kambris hoidmine, käeraudade reaalne pealepanek kätele, rahustusvoodis viibimine. Sellise eristamise abil oleks võimalik ka vaidlustamist diferentseerida. Kinnipeetaval tekib võimalus vaidlustada toiminguid olukorras, kus kinnipeetav on haldusakti andmise ja põhjendustega nõus, kuid ta pole rahul täideviimise protsessiga näiteks seepärast, et käeraudade kohaldamine oli liiga valus või kohaldati mõnd meedet liiga kaua. Vaidlustamise küsimus muutuks kinnipeetava seisukohalt palju selgemaks ja arusaadavamaks, sest ka mittejuristist kinnipeetav suudab eristada otsust ja täitmistoimingut ning saab seetõttu vaidlustada just seda, mis tema hinnangul õiglane ei olnud. Toimingu vaidmenetluse osas varasemalt esile toodud probleemkohad jääksid muidugi alles, sest õigusvastasuse tuvastamise nõuet HMS endiselt ei võimalikuks ei pea.

Autori pakutud lahendust toetab ka praktika. Näiteks on ringkonnakohus leidnud, et olukord, kus julgeolekuabinõude kohaldamist jätkati pärast nende kohaldamise asjaolude äralangemist ülemäära kaua, ei tähenda käskkirja õigusvastasust, vaid toimingut – julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamisega viivitamise – õigusvastasust. Seetõttu tuleb käskkirja asemel tunnistada õigusvastaseks julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamisega viivitamine alates ajast, mil nende kohaldamise jätkamiseks ei saanud vanglal enam olla õigustust.²⁸⁴ Tartu Halduskohus on aga rõhutanud, et kuigi lukustatud kambrisse paigutamine toimus vaidlusaluse käskkirja alusel, on see kohtupraktikas tunnistatud eraldiseisvaks toiminguks, mille õiguspärasuse kontroll ei toimu selle toimingu aluseks oleva käskkirja vaidlustamise raames. Analoogne on olukord ka kambritingimustega ja vanglaametnike tegevusetusega. Need toimingud vaidlustatakse eraldi käskkirjast, mille alusel otsustati

²⁸⁴ TlnRnKo 3-10-1150/44, p 14.

kohaldada julgeolekuabinõusid.²⁸⁵ Seega tuleks autori hinnangul alati pidada julgeolekuabinõu kohaldamise otsust haldusaktiks ja selle otsuse elluviimist toiminguks ning seda sõltumata sellest, millise julgeolekuabinõuga on konkreetsel juhul tegu.

3.3 Julgeolekuabinõude kohaldamise tähtaeg

Julgeolekuabinõudel ei ole kindlaks määratud kohaldamistähtaega, kuna nende rakendamise kestus oleneb kinnipeetava ohtlikkuse äralangemisest, mis aga, sõltudes konkreetsetest asjaoludest, ei ole ette ennustatav.²⁸⁶ Üksnes ohjeldusmeetmete kohaldamise aeg on piiratud 12 tunniga. Ohjeldusmeetme kestev rakendamine eeldab selle kohaldamise aluste olemasolu süstemaatilist kontrollimist ja kaalumist, kas meetme rakendamist jätkata või mitte.²⁸⁷ Siiski peab julgeolekuabinõu kohaldamise kestus olema eesmärgipärane ja proportsionaalne abinõu kohaldamise alusega.²⁸⁸ Julgeolekuabinõu kohaldamisel on soovitatav kehtestada esialgsel hinnangul vähim piisav tähtaeg, mille jooksul on abinõu toimet jälgides võimalik täpsemalt selle vajaduses selgusele jõuda ning üksnes vajadusel abinõude kohaldamist pikendada. Ka on võimalik käskkirjaga ette näha ajakava ja kord, mille kohaselt toimub julgeolekuabinõude kohaldamise perioodiline ümbervaatamine. Taoline ajakava tagab, et abinõude kohaldamine ei kujune ülemäära pikaks.²⁸⁹ Sellisest ajakavast kinni pidamine ei ole alati kohustuslik, kui julgeolekuabinõude kohaldamise alused langevad juba varem ära.

3.3.1 Julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamine

VangS § 69 lg 3 sätestab, et „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asjaolude äralangemisel julgeolekuabinõude kohaldamine lõpetatakse“. Sellist sõnastust võib tõlgendada mitmel viisil. Ühe võimalusena võiks välja tuua lõppemise kui juriidiline fakti konstateerimise. Selle tähenduse selgitamiseks tuleb vaadata VangS § 69 lg 3 ühe varasema Riigikohtu lahendi²⁹⁰ valguses. Nimetatud sätte kontekstis tähendab see seda, et lõppemine on seotud VangS § 69 lg 1 toodud aluste äralangemisega kui juriidilise faktiga ning seadus ei näe ette vajadust aluste äralangemisel julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamiseks täiendav otsus teha. Kui VangS § 69 lg 1 toodud aluseid enam ei esine peaks julgeolekuabinõude kohaldamine lõppema automaatselt.

²⁸⁵ TrtHKo 3-16-1686/35, p 10.6.1.

²⁸⁶ J. Sootak. P. Pikamäe, lk 122.

²⁸⁷ RKHKo 3-3-1-80-11, p 16.

²⁸⁸ TlnHKo 3-16-974/26, p 16.

²⁸⁹ TlnRnKo 3-07-1744/17, p 15.

²⁹⁰ RKPJKo 3-4-1-52-14, p 23.

Autori arvates on praktikas juriidilise fakti konstateerimine realiseerimatu lahendus. Riigikohtu lahendis viidatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse²⁹¹ sätted on kõnealuses osas täpsemad kui VangS § 69 lg 1. Eesti kodakondsuse kaotamine või püsiva elukoha muutumine on faktid, mis ei vaja hinnanguid. Need kas on täidetud või mitte. VangS § 69 lg 1 loetletud alused on palju laialivalguvamad, mitmeti tõlgendatavad. Vastus küsimusele, kas isik on ohtlik teistele ja vangla julgeolekule, peaks küll tuginema ka mingitele objektiivsetele kriteeriumitele, kuid sõltuvad suuresti hindaja subjektiivsest arusaamast ja isiklikust kogemusest. Seega vajab julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamine siiski pädeva ametniku otsust, kes hindab, kas alused on ära langenud või mitte. Selline otsus nõuab ka täideviimist, st et kui vangile kohaldatakse rahustusvoodit, siis ohu kadumise hetkel ehk juriidilise fakti saabudes ei vabane kinnipeetav rahustusvoodist iseenesest. Vajalik on objektiivse hindaja selle fakti saabumise fikseeriks ja keegi, kes selle otsuse ka realiseeriks. Selline otsustamine eeldab ilmselt ka haldusakti andmist või vähemalt kehtiva haldusakti kehtetuks tunnistamist ning ainult juriidilise fakti äralangemise konstateerimisest ei piisa.

Julgeolekumeetmete kohaldamise lõpetamine on sisuliselt menetluse uuendamine. Vastavalt HMS § 44 lg 1 p-dele 1 ja 2 on menetluse uuendamine vajalik juhtudel, kui pärast menetluse lõppemist asjas tähtsust omavad asjaolud muutuvad või ilmnevad uued tõendid, mis ei olnud varem teada. Sellisel juhul peab haldusorgan haldusmenetluse uuendama ja kestvalt isiku õigusi piirava haldusakti kehtetuks tunnistama tulenevalt HMS § 65 lg-st 3. Asjaolude muutumine pärast haldusakti andmist ei muuda aga haldusakti tagantjärele õigusvastaseks.²⁹² Menetluse uuendamine on haldusorgani jaoks kohustuslik, kuna haldusakti kehtima jätmise olukorras, kus selle kehtimine on tegelikult välistatud, säilitab õigusliku ebakindluse.²⁹³ Näiteks olukorras, kus faktiliselt on käeraudade kohaldamine lõpetatud, aga õiguslikult ei ole menetlus lõppenud, siis adressaat ei saa olla kindel faktilise olukorra lõplikkuses. Nii kaua, kui haldusorgan haldusakti kehtetuks ei tunnista, võib haldusorgan igal hetkel isikule käeraudu uuesti kohalda välja andmata selleks uut põhjendatud haldusakti. Selline olukord on õiguskindluse põhimõttega vastuolus ja riivab seetõttu isiku põhiõigusi. Lisaks vähendab see isiku silmis usaldusväarsust kehtiva õiguskorra vastu.

Kui vangla menetlust ei uuenda, on kinnipeetaval õigus pöörduda vangla poole menetluse uuendamise ja käskkirja kehtetuks tunnistamise taotlusega. Kui kinnipeetava taotlust ega vaiet ei rahuldata, saab kinnipeetav pöörduda halduskohtusse. Vaide- või kohtumenetluse ajal saab

²⁹¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 04.07.2017, 22.

²⁹² RKHKo 3-3-1-44-14, p 14.

²⁹³ *Ibid*, p 15.

kinnipeetav halduskohtult taotleda esialgset õiguskaitset. Kui käskkiri on kehtivuse kaotanud, on kinnipeetaval õigus põhjendatud huvi olemasolu korral taotleda halduskohtult vangla tegevusetuse (asjaolude äralangemisel haldusmenetluse uuendamata ja käskkirja kehtetuks tunnistamata jätmine) õigusvastasuse kindlakstegemist.²⁹⁴

Sellest, kuidas menetluse uuendamist õiguslikult määratletakse, sõltuvad vorminõuded, menetlusnõuded kui ka vaidlustamismenetluses see, mis nõude saab esitada. Kas vaidlustada saab eraldi iga kohaldamise pikendamise otsust või saab vaidlustada vaid esialgset haldusakti, mille alusel julgeolekuabinõusid üldse otsustati kohaldada? Autori hinnangul on õigusselguse põhimõttest lähtuvalt nii kinnipeetava kui ka menetleja jaoks lihtsam ja arusaadavam, kui iga kohaldamise, jätkamise ja lõpetamise otsus oleks iseseisev ja põhjendatud haldusakt, mida oleks võimalik vaidlustada.

Märkimist väärib ka tähtaegade küsimus, sest vastavalt HMS § 75 saab vaide esitada 30 päeva jooksul peale haldusaktist või toimingust teada saamist. Julgeolekuabinõude kohaldamine võib mõnikord kesta kuid. 30 päeva esialgsest haldusakti andmisest võib olla juba möödas, kui vangla otsustab meetmete kohaldamist jätkata. See tekitaks olulise vaidlustamise probleemi, kui iga uut otsust ei koheldaks kui haldusakti. Samas on selline pidev haldusaktide andmine, vorminõuete ja ärakuulamiskohustuse täitmine kinnipidamisasutuse jaoks koormav. Autori hinnangul saab senise kohtupraktika pinnalt üldistada, et praktika suundub sinna poole, et iga pikendamise ja lõpetamise otsus on eraldi käskkiri, mida kinnipeetav saab vaidlustada. Vähemalt nende julgeolekuabinõude puhul, mille kohaldamist ka Riigikohus haldusaktiks peab. Ohjeldusmeetmete kui toimingute puhul on üldpilt veidi arusaamatum.

Autori arvates on õiguslikuks probleemkohaks küsimus, kuidas toimub ohjeldusmeetmete kohaldamise lõpetamine, mida Riigikohtu hinnangul kohaldatakse kui toiminguid. Ohjeldusmeetmed vajavad samalaadset otsust nagu muud julgeolekuabinõud kohaldamise lõpetamise kohta. Samas eelnevalt toodi välja, et toimingul puudub kehtivus, seega ei saa neid ka menetluse lõppemisel kehtetuks tunnistada. Võib olla võiks ohjeldusmeetmete kohaldamist vaadelda ühe pika toiminguna, mis lõpeb juriidilise fakti saabumisel, aga ka siin on vaja ikkagi otsust selle kohta, et oht on möödas ja meetmete kohaldamise võib lõpetada. Autori arvates toimingu regulatsiooni täpsustamine ja selgitamine seaduse tasandil ei oleks mõistlik, sest teistes haldusõiguse eriosades selliseid probleeme toimingu kohaldamise aspektist ei leia. Autori hinnangul oleks lahenduseks ohjeldusmeetmete kohaldamise õigusliku olemuse

²⁹⁴ RKHKo 3-3-1-10-17, p 21.

samastamine teiste julgeolekuabinõudega. St, et neid tuleks kohaldada samuti haldusaktidena. Teise variandina sobiks autori varasemalt välja pakutud lahenduskeem, mille kohaselt tuleks eristada otsustamise faasi ja täideviimise faasi. Sellisel juhul ei tekiks olukorda, et ohjeldusmeetmete kohaldamise lõpetamine oleks õiguslikult määratlemata, vaid tugineks haldusorgani haldusaktile, mida oleks ka võimalik vaidlustada.

3.3.2 Viivitamine

Juriidilise fakti olemasolu või puudumine tekitab ka viivitamise küsimuse. Kinnipeetava seisukohalt vaadatuna ei ole tegelikult vahet, kas juriidiline fakt tuvastati ilma formaalsusteta või rangelt haldusakti reegleid järgides, niikaua kui kõik õiguspärane ja PS-iga kooskõlas. Kinnipeetava jaoks muutub see oluliseks hetkel, kui ametnik aluste äralangemise otsusega viivitab. Eelnevalt viidati, et julgeolekuabinõu kohaldamise aluse asjaolude äralangemisel peab vangla viivitamata omal algatusel haldusmenetluse uuendama ja julgeolekuabinõude kohaldamise käskkirja kehtetuks tunnistama.²⁹⁵ Samas iga hetk, mis leiab aset peale juriidilise fakti saabumist on viivitus ning kinnipeetava jaoks õigusvastaste meetmete kohaldamine. Praktikast ei saa aga eeldada, et vangla nii kiiresti tegutseks. Autori arvates on küsimus selles, mida lugeda viivituseks ja mida lugeda mõistlikuks tegutsemise ajaks. Kusjuures on kohtupraktikas leitud, et viivitamine on ka omaette toiming, mida saab vaidlustada.²⁹⁶ Viivitust kui vaidemenetluse eset käitleb HMS § 72 lg 3 p 1. Viidatud ringkonnakohtulahendis oli olukord veidi selgem, sest vangla kohaldas kinnipeetava suhtes julgeolekuabinõusid ajal, kui vanglasse oli juba saabunud teade Põhja Prefektuurilt kriminaalmenetluse alustamata jätmise kohta seoses negatiivse narkotesti tulemusega. Sellisel juhul on viivitamist lihtne tuvastada, sest teate saabumise hetkest alates oli vangla viivituses. Aga muude olukordade puhul, tuvastamine nii hõlbus ei ole, kui kinnipeetav on käitunud ohtlikul viisil, ning talle on kohaldatud meetmeid tuginedes VangS § 69 lg-le 1.

Ühest küljest võiks väita, et vangla ei ole kunagi viivituses, sest ta tuvastab oma otsusega ise asjaolude äralangemise ja tunnistab seejärel ka kohe oma varsema otsuse kehtetuks. Teisest küljest ei ole selline vangla ülemvõim kindlasti alati juriidilise fakti saabumisega kooskõlas. See võib olla, aga ei pruugi. Kinnipeetava seisukohalt vaadatuna on see kindlasti ebaõiglane, aga samas on kinnipeetavale selleks puhuks antud hoovad vaidlustamise näol, mis tundub olevat autori arvates parim lahendus, kuna VangS § 69 lg 1 alused ei ole sellised juriidilised faktid, mille kehtivust saaks üksnes faktiliselt hinnata. Mõnel harval juhul, nagu seda oli eelpool

²⁹⁵ RKHKo 3-3-1-10-17, p 21.

²⁹⁶ TlnRnKo 3-10-1150/44, p 14.

toodud kriminaalmenetluse lõpetamise teate saabumine vanglasse, saab viivitamist kui sellist tuvastada, aga tihti on viivituse hindamine subjektiivne ning ka kohtunikul ei ole millestki muust lähtuda, kui mõistlikkuse põhimõttest ja kinnipeetava enda käitumisest, esitades küsimuse, kas kindla ajaperioodi jooksul kohaldatud julgeolekuabinõud on vähendanud kinnipeetavast tulenevat ohtu. Seega leiab autor, et viivitust julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamise kontekstis on raske tuvastada ning ainus vahend selle vältimiseks on puudutatud isikule tagatud vaidlustamise võimalus.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli avada julgeolekuabinõude kohaldamise õiguslik olemus, peatudes lähemalt julgeolekuabinõude kohaldamise konstitutsiooni- ja haldusõiguslikel, aga ka materiaal- ja menetlusõiguslikel probleemkohtadel. Aluseks oli Riigikohtu seisukoht, mille kohaselt on ohjeldusmeetmed erinevalt muudest julgeolekuabinõudest õiguslikult olemuselt toimingud. Selleks kirjeldas autor esimeses peatükis erinevad põhiõigused, mille riived võivad julgeolekuabinõude kohaldamise puhul kõne alla tulla. Põhjalikumalt käsitleti õigust inimväärikusele, väärkohtlemise keeldu ja õigust vabadusele. Lisaks avas autor tingimused nii seaduse kui ka üksikjuhu tasandil, mis peaksid olema täidetud, et julgeolekuabinõude kohaldamisega kaasnevaid põhiõiguste riiveid saaks pidada õiguspäraseks. Teises peatükis tehti kindlaks julgeolekuabinõude kohaldamise eesmärk, mõtestati ohu staadiumid ning kirjeldati julgeolekuabinõude kohaldamise juhte liigiti. Peatüki teises pooles käsitles autor julgeolekuabinõude kohaldamise materiaalseid eeldusi. Kolmandas peatükis keskendus autor julgeolekuabinõude menetlusõiguslikele küsimustele. Võrreldi toimingut ja haldusakti erisusi ning sellega kaasnevat probleemistikku. Vaadeldi julgeolekuabinõude vaidlustamist ja lõppemist (lõpetamist).

Magistritöö käigus ilmnas, et õigus inimväärikusele kui põhiõigus mängib kinnipeetavate jaoks väga olulist rolli ega ole kaugeltki nii abstraktne kui esmapilgul tundub. Kõnealune põhiõigus on sama ajal aluseks ka teistele põhiõigustele ja vabadustele. EIÕK-s eraldi sellesisulist sätet ei ole, kuid see ei tähenda, et inimväärikusele kui õigusele tuginemine oleks julgeolekuabinõude kohaldamise vaidlustamise puhul välistatud. Julgeolekuabinõude kontekstis on keskel kohal väärkohtlemise keeld kui põhiõigus, mis on leitav ka EIÕK sätetest ning millele tugineb kogu EIK-i praktika julgeolekuabinõude õiguspärasuse hindamisel. Autor jõudis järeldusele, et väärkohtlemise keeld on põhiseaduse mõttes tõepoolest absoluutne ning põhiküsimus seisneb sätte kaitseala määratlemises. Seetõttu ei olegi õiguspäraselt kohaldatud julgeolekumeetmete puhul tegemist põhiõiguste kaitseala riivega ning väärkohtlemise keeld saab säilitada oma absoluutsuse.

Väärkohtlemise keeldu põhjalikumalt uurides selgus, et sellel on mitu erineva raskusastmega alaliiki, alustades piinamisest ja lõpetades väärkuse alandamisega. Liigitusi on mitmeid ja selles osas valitsevat üksmeelt saavutatud ei ole. Ka Eesti suhtes on EIK mõned väärkohtlemise keelu rikkumised tuvastanud. Peamiselt puudutavad lahendid kinnipidamistingimusi, ohjeldusmeetmete kohaldamist ning art 3 menetluslike rikkumisi, kus heidetakse riigile ette ebapiisavat uurimiskohustuse täitmist. Julgeolekuabinõude sisukohalt vaadatuna on tähtsaimad ilmselt *Julin vs. Eesti* ja *Tali vs. Eesti* lahendid.

Lähemalt vaadeldi töös ka põhiõigust vabadusele, mille osas jõudis autor järeldusele, et isegi kui kinnipeetavalt on seaduslikult ja PS §-ga 20 kooskõlas vabadus ära võetud, st talle on mõistetud vabadusekaotuslik karistus, siis tuginedes EIK praktikale saab erinevatest vanglas kohaldatavatest täiendavatest piirangutest rääkida kui vabadusõiguse täiendavast piiramisest. Sh saab piiranguteks pidada ka julgeolekuabinõusid, mis võivad piirata füüsilist liikumisvabadust.

Põhiõiguste riive õiguspärasuse tingimuste välja selgitamiseks jagas autor tingimused kahele tasandile: seaduse ja üksikjuhu tasand. Esiteks peab seadus vastama teatud eeldustele, et üldse saaks rääkida põhiõiguste riive õiguspärasusest s.o formaalsetele ja materiaalsetele põhiseaduspärasuse eeldustele. Teine tase on üksikjuhu kohaldamise õiguspärasus, s.o haldusakti ja toimingu õiguspärasuse eeldused, mis on sätestatud HMS-s. Autor jõudis järeldusele, et seadus peab olema teatud kindla “kvaliteediga” selleks, et põhiõiguste riive oleks õiguspärane. Julgeolekuabinõude kontekstis ohustab VangS § 69 “kvaliteeti” enim õigusselguse põhimõtte ebapiisav järgimine. Samas ei saa süüdistada vaid seadusandjat, sest julgeolekuabinõude kontekstis on Riigikohtu halduskolleegium samuti andnud panuse õigusselgusetuse juurde loomisel tõlgendades ohjeldusmeetmeid toimingutena.

Julgeolekuabinõude kohaldamise eesmärki põhjalikumalt uurides selgus, et neid kohaldatakse peamiselt võimalike ohtude realiseerumise ärahoidmiseks ning vangla julgeoleku tagamiseks. Märksõnad on just preventiivsus ja tõkestamine, mitte karistamine. Seepärast on ka nende kohaldamine vangla kaalutlusotsus, mitte kohustus, kui tuvastatud on VangS § 69 lg-s 1 sätestatud eeldused. Siiski on Riigikohus rõhutanud, et julgeolekuabinõude kasutamiseks ei piisa üksnes abstraktse julgeolekuohu tuvastamisest. VangS § 69 lg 1 ei näe ette, et ka ohu ennetamiseks on õigus kohaldada ohjeldusmeetmeid. Selle seisukoha avamiseks vaatles autor erinevaid ohu staadiumeid KorS-i mõistes ning jõudis järeldusele, et julgeolekuabinõusid võib rakendada vaid konkreetse ohu olukorras s.o KorS § 5 lg 2 mõistes. Ohu kahtlus KorS § 5 lg 6 mõistes ja ohu ennetamine KorS § 5 lg 7 mõistes ei ole aga piisavad, kohaldamaks julgeolekuabinõusid. Autori arvates ei ole vanglate põhjendused julgeolekuabinõude kohaldamisel piisavad, et määratlada konkreetset, millise ohu tasemega võiks tegu olla.

Töö käigus avati erinevate julgeolekuabinõude olemust liigiti ning jõuti järeldusele, et tinglikult võib need jagada kolmeks. Osade julgeolekuabinõude eesmärgiks on takistada nn ohtlike kinnipeetavate puutumust tegevuste või asjadega, mida võidakas kasutada enese või teiste isikute tervise kahjustamiseks. Teised julgeolekuabinõud on seevastu kinnipeetava isoleerimiseks kaaskinnipeetavatest, kas siis teistest kinnipeetavatest osalise või täieliku eraldamise kaudu. Kolmandana võib nimetada kõige äärmuslikemaid ohjeldusmeetmeid, mille eesmärgiks on enamasti kinnipeetava rahustamine ja üldise vangla julgeoleku tagamine. Ohjeldusmeetmete

riigisisesele regulatsioonile on etteheiteid teinud nii Riigikohus kui ka EIK, sellest hoolimata pole seaduse tasandil midagi muutnud. Alternatiivse liigitusena võimaldab ka vahetu sunni mõiste jagada julgeolekuabinõud kahte gruppi: vahetut sunni sisaldavateks ja seda mitte sisaldavateks. Ühtlasi jõuti järeldusele, et vahetu sunni kohaldamine võib olla vajalik ka enne julgeolekuabinõude kohaldamist.

Materiaalõiguse eelduste osas avati esmalt VangS § 69 lg-s 1 loetletud õiguslike aluste sisu ja kohaldamistõlgendusi toetudes haldus- ja ringkonnakohtu lahenditele. Kaalutlusõiguse osas mõtestati esmalt lahti määratlemata õigusmõiste tähendus, kuna Vang § 69 lg-s 1 sätestatud alused kujutavad endast määratlemata õigusmõisteid. Seejuures jõudis autor järeldusele, et õigusteoorias ei peeta määratlemata õigusmõisteid kaalutlusõiguse osaks ning seetõttu ei laiene kaalutlusõiguse piiratud kontroll kohtu poolt ka määratlemata õigusmõistetele. Siiski leidub ka Riigikohtu seisukohti, mis seda arusaama ei toeta. Autori hinnangul on ametnike lai kaalutlusruum nii meetme kohaldamise otsustamisel kui ka meetme valikul ohu kohaks, kuna kohus ei saa tegelikkuses haldusorgani tegevuse otstarbekust kontrollida. Seda võimaldab küll vaidemenetlus, kuid ainult haldusaktide puhul, kuna toimingu tühisuse tuvastamise kaebuse esitamine on piiratud.

Haldusakti ja toimingu menetlusõiguseid põhjalikumalt võrreldes jõudis autor järeldusele, et olulisimad erisused seisnevad vorminõuetes, põhjendamise kohustuses ning vaidlustamises. Nimelt näeb HMS haldusaktile ette ranged vormi-ja põhjendamisnõuded, kuid toimingu osas on sätestatud täielik vormivabadus. Vaidlustamise osas jõuti järeldusele, et toimingu vaidlustamine vaidemenetluses on võrreldes haldusaktiga oluliselt piiratum. Näiteks ei ole võimalik vaidemenetluses esitada tuvastamisnõuet, sest HMS seda ette ei näe. Seetõttu tuleb isikul selle esitamiseks pöörduda otse kohtusse. Kehtetuks tunnistamist ei saa toimingu puhul aga üldse nõuda, sest toimingul puudub kehtivus. Vaidemenetluse etapi vahele jätmine tundub esmapilgu kinnipeetavale soodsam, kuid tegelikult on vaidemenetluses tehtav kontroll ulatuslikum kui kohtumenetluses, kuna vaidemenetluses ei ole vaideorgan seotud kaalutlusõiguse piiratud kontrolliga.

Oluline on märkida ka ärakuulamisõigusega seotud probleemistikku. Selles osas ei esine küll haldusakti ja toimingul erisusi, kuid tähelepanu väärib, et sagedasti jäetakse julgeolekuabinõude kohaldamisel ärakuulamisõigus teostamata, tuginedes HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erandile. Autori hinnangul tuleks julgeolekuabinõude kohaldamisel kinnipeetavatele tagada vastuväidete esitamise võimalus juhul, kui tegelikult meetme kohaldamine ajakriitiline ei ole. Sellega oleks haldusakti või toimingu formaalne õiguspärasus ja legitiimsus palju paremini tagatud ning see tagaks ka suurema otsuse aktsepteeritavuse ning vähendaks ilmselt

ka vangide kaebuste arvu. Ärakuulamine aitab ka selgitada, kas võib esineda asjaolusid, mis välistavad erandina haldusakti andmise.

Autor jõudis järeldusele, et Riigikohtu seisukohaga ohjeldusmeetmete kui toimingute kohaldamise osas ta ei nõustu. Ohjeldusmeetmete kohaldamisel kinnipeetava õiguste maht muutub, mitte ei jää samaks, sest ilmselt on ekslik arusaam, et kinnipeetaval on vabalt ringi liikudes sama palju õigusi kui rahustusvoodisse aheldatuna. Toiminguga kaasnevad menetluslikud nõuded ei vasta ohjeldusmeetmete kui olemuslikult põhiõiguseid oluliselt riivavate meetmete nõuetele, seades sel viisil ohtu kinnipeetavate põhiõiguste tagamise. Lisaks ei sätesta ka seadus *expressis verbis*, et ohjeldusmeetmeid teistest julgeolekuabinõudest menetluslikult eristama peaks. Julgeolekuabinõude kohaldamisel võiks olla võimalikult ühetaoline lähenemine samasisulistesse õiguse piirangutesse, sest kinnipeetava jaoks teeb selline eristamine ja sellest tulenevad menetlused asja pigem keerulisemaks ja vähem läbipaistvaks.

Lisaks ei ole tagatud õigusselguse põhimõte. Õiguslikuks probleemkohaks on küsimus, kuidas toimub ohjeldusmeetmete kohaldamise lõpetamine. Haldusakti puhul on haldusorganil menetluse uuendamise kohustus, mille järel esialgne haldusakt tunnistatakse kehtetuks, et vältida õigusliku ebakindlust. Ohjeldusmeetmete kui toimingute sooritamise lõpetamise osas valitseb aga reguleerimatus. Autori hinnangul oleks lahenduseks ohjeldusmeetme kohaldamise õigusliku olemuse samastamine teiste julgeolekuabinõudega. St, neid tuleks kohaldada samuti haldusaktidena. Teise variandina sobiks autori pool töös välja pakutud lahendusskeem, mille kohaselt tuleks eristada nn otsustamise faasi, mil haldusorgan otsustab rakendada mõnd julgeolekuabinõud, ja nn täideviimise faasi, kui haldusorgan oma varasema otsuse teoks teeb. Otsusele tuleks sel juhul kohaldada haldusakti nõudeid ning otsuse elluviimine oleks tavapärane täitmistoiming. Sellisel juhul ei tekiks olukorda, et ohjeldusmeetmete kohaldamise lõpetamine oleks õiguslikult määratlemata, vaid tugineks haldusorgani haldusaktile, mida oleks ka võimalik vaidlustada. Lisaks võimaldaks see lahendus kohaldada kõiki julgeolekuabinõusid ühtmoodi ning ka vaidlustamise küsimus muutuks kinnipeetava seisukohalt palju selgemaks ja arusaadavamaks, sest ka mittejuristist kinnipeetav suudab eristada otsust ja täitmistoimingut ning saab seetõttu vaidlustada just seda, mis tema hinnangul õiglane ei olnud.

Julgeolekuabinõude kohaldamise lõppemist vaadeldi ka aspektist, kas seda saaks võrdsustada juriidilise faktiga. See tähendab, et kohaldamine peaks lõppema ilma haldusorgani otsuseta. Autor jäi siiski erinevaid aspekte kaaludes seisukohale, et VangS § 69 lg 3 tähenduses ei saa rääkida lõppemisest kui juriidilisest faktist, kuigi see oleks kõige parem lahendus just vangla

õigusvastasesse viivitusse sattumise vältimiseks. Julgeolekuabinõude kohaldamise lõpetamine vajab ikkagi haldusorgani kaalutletud otsust, mida peaks vormistama haldusaktina.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et sissejuhatuses püstitatud hüpotees pidas osaliselt paika. Otsus kohaldada julgeolekuabinõusid on oma olemuselt haldusakt, mistõttu peab see vastama HMS-is sätestatud haldusakti nõuetele, kuid ohjeldusmeetmete osas langevad autori ja Riigikohtu hinnangud lahku. Autori arvates tuleks siiski ka otsust kohaldada ohjeldusmeetmeid käsitleda kui haldusakte, sest puudub mõistlik põhjendus, miks on vaja ühe sätte raames samadel alustel kohaldavaid meetmeid erinevalt kohelda. julgeolekuabinõude kohaldamisega kaasnevate kinnipeetavate põhiõiguste riivete intensiivsus eeldab õigusliku raamistiku selgust ja ühetaolisust tõhusa õiguskaitse tagamisel. Menetluse lihtsus ja arusaadavus on oluline kinnipeetava jaoks, kelle õigusi see sisuliselt ainsana puudutab ja muudab.

Imposing additional security measures in preason

SUMMARY

Correct attitude towards the people in detention facilities and the safeguarding of their human dignity characterizes the development of society, being one of the cornerstones of a democratic rule of law and characterizing what we are. Detention facilities receive increased attention when it comes to human relation and fundamental rights, as prisons are systems in which a person and all his rights is a principle left to the hands of the state.

Estonian Imprisonment Act includes different measures which are imposed with the aim to ensure overall security in the prison and to the personnel and the prisoners. One of these measures is additional security measures in the means of Estonian Imprisonment Act § 69. Additional security measures consist of different kind of sanctions: restriction of a prisoner's freedom of movement and communication inside the prison; prohibition for a prisoner to wear personal clothing or use personal effects; prohibition for a prisoner to engage in sports; commission of a prisoner in an isolated locked cell; use of means of restraint. The last one includes handcuffs, legcuffs, bindings, restraint-jackets, restraint chairs and beds. All these additional security measures shall be imposed with regard to a prisoner who regularly violates the requirements of the Imprisonment Act or the internal rules of the prison, damages his or her health or is likely to attempt suicide or escape, and to a prisoner who poses a threat to other persons or security in the prison. Additional security measures may also be imposed for prevention of grave offences.

The research focuses on the legal nature of additional security measures. The aim of the research is to open the legal framework for additional security measures by mapping out the constitutional rights that may be violated during the application of security measures, analyzing the substantive prerequisites and describing the procedural aspect. The research proceeds on the verdicts of the Supreme Court of Estonia which has stated that additional security measures are applied as administrative acts but means of restraints are applied as measures in the means of the Estonian Administrative Procedure Act § 106 (1). In this research, the author uses analytical method and the research itself consists of three chapters.

At first glance, the question about the legal nature of security measures seems to be merely theoretical. However, the definition of a legal nature involves a number of differences both in the procedure for applying the measures and in the subsequent challenge proceedings. Considering the intensity of the application of security measures which violate prisoners

constitutional rights, the clarity of the legal framework is of particular importance in ensuring effective legal protection.

The first chapter of the research is focused on constitutional rights which may be violated when applying additional security measures to the prisoners. Specifically human dignity, prohibition of torture and the right to liberty. In addition, the author broadened the terms both at law and at the individual level, which should be fulfilled so that the constitutional rights violations can be considered legitimate.

According to the research the right to human dignity plays a very important role for the prisoners and at first glance is far from abstract, while at the same time serving as the basis for other constitutional rights and freedoms. There is no such legal provision in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, but this does not mean that relying on human dignity as a right would be precluded from disputing the application of security measures. Nevertheless, in the context of security measures, the prohibition of torture is also a focal point in the provisions of the ECHR and which is based on the assessment of the legality of all security practices of the European Court of Human Rights (*hereafter: ECHR*). The author came to the conclusion that the prohibition of torture is indeed absolute in the sense of the The Constitution of the Republic of Estonia, and the the key issue is to define the provision for a protected area. Therefore, legally applied security measures are not a threat to the protection of fundamental rights, and the prohibition of abuse can maintain its absolute.

A closer examination of the prohibition of ill-treatment revealed that it has several subtypes of varying degrees of severity, from torture to dignity. There are a number of classifications and there is no consensus on this. Regarding Estonia, the *ECHR* has identified some violations of the prohibition of torture. The main issues relate to detention conditions, the application of restraint measures and procedural violations of art. 3. Perhaps the most important court verdicts of all are *Julin vs. Estonia* and *Tali vs. Estonia*.

The author also concluded that, even if the prisoner's liberty was removed legally and in accordance with § 20 of the Constitution, which means that he was sentenced to imprisonment based on the ECHR's practice, it is possible that different restrictions applicable in the prison can be regarded as a right to further restraint a person's liberty. Also, security measures that restrict physical freedom of movement can be considered as restrictions.

The author clarifies the conditions of legality for the violation of constitutional rights on two levels: the law and the level of the individual case. Firstly, the law must meet certain preconditions to in order to discuss the legality of the violation of constitutional rights. The

second level is the lawfulness of the application of an individual case, i.e. the prerequisites for the lawfulness of an administrative act and measure, which are provided by the Administrative Procedure Act. The author came to the conclusion that the law must be of a certain "quality" in order for the violation of fundamental rights to be legitimate. In the context of security measures, the "quality" of § 69 of the Imprisonment Act imposes an inadequate compliance with the principle of legal clarity.

The aim of additional security measures is to prevent future crimes or violation, while at the same time not to punish the prisoners. The prison has the right to decide if the application of additional security measures is necessary or not and choose the most suitable measure for a specific occasion. Therefore, the application of additional security measures is a discretion of the prison, but not an obligation, if a violation of Imprisonment Act § 69 (1) has been established. However, the Supreme Court has emphasized that the mere identification of the abstract security threat is not enough to use security measures. Imprisonment Act § 69 (1) does not provide for the right to apply a restraining measure in order to prevent a threat. The author examined the various stages of risk in the meaning of the Law Enforcement Act and came to the conclusion that security measures can only be applied to a specific threat situation. According to the author, the prisons reasonings in applying security measures are not sufficient to determine the exact level at which the threat could be.

In the second chapter, the nature of the various security measures was uncovered and it was concluded that they could be divided into three. The purpose of some security measures is to prevent the exposure of dangerous prisoners to activities or things that could be used to harm their own or other people's health. On the other hand, other security measures are to isolate the prisoner from the co-prisoners, either through partial or full separation from other prisoners. Third are the most extreme measures of restraint, the purpose of which is generally to restrain the prisoner and ensure the security of the prison in general. Both the Supreme Court and the ECHR have complained about the national regulations of the additional security measures, however nothing has changed at the level of the law.

Regarding the prerequisites for material law, the content and interpretations of the legal bases listed in § 69 (1) of the Imprisonment Act were first opened on the basis of administrative court and circuit court decisions. In terms of the right to discretion, the meaning of an undefined legal term was dissociated, since the bases provided for in § 69 (1) of the Imprisonment Act constitute undefined legal terms. The author came to the conclusion that undefined legal terms is not considered to be a matter for the right of discretion and therefore the limited control of the right of discretion is not extended to undefined legal concepts by the court. According to the author,

the wide margin of the right of discretion of administrative authority is a threat, as the court can not in fact control the expediency of the administrative authority. However, there are also views by the Supreme Court, which do not support this understanding. According to the author, the wide discretion of the officials, both in deciding the application of the measure and in choosing a measure, is a place of threat, as in reality the court can not control the expediency of the activity by the administrative body. This is allowed by challenge proceedings, but only for administrative acts, since the filing of an action for invalidity is limited.

From comparing procedural rights between administrative act and the measures, the author came to the conclusion that the most significant differences are formal requirements, obligation to state reasons and in challenge proceedings. In particular, the Administrative Procedure Act provides for strict formality and reasoning requirements for an administrative act, but a complete freedom of form is provided for the measure. Regarding the disputes, it was concluded that contesting the measure in challenge proceedings is considerably more restrictive than an administrative act.

It is also important to note the issue about the right to be heard. There are no differences between administrative act and measure, but it is often left out based on the exception provided in § 40 (3) of the Administrative Procedure Act. In the author's view, the right to be heard should be ensured to prisoners if the application of the measure is not timely critical. In this way, the legitimacy of an administrative act or measure would be much better guaranteed, which would also ensure the larger acceptability and probably also reduce the number of prisoners' complaints.

The author disagrees with the position of the Supreme Court regarding the application of restraint measures as measures. When applying means of restraint, the amount of rights changes, it does not remain the same. The procedural requirements involved with the security measures do not comply with the requirements of the of the security measures, thereby jeopardizing the protection of the constitutional rights of prisoners. According to the author, there is no reasonable justification for the need of difference between two measures which are applied on the same basis under one provision.

In addition, the principle of legal clarity is not guaranteed. The legal problem here is the question of how the closure of the means of restraint is to be completed. According to the author, the solution would be to equate the legal nature of the means of restraint with other security measures. That is, they should also be applied as administrative acts. Alternatively, the solution proposed by the author would be suitable for distinguishing the so-called decision-making phase, when the administrative authority decides to implement some additional security

measures, and the so-called enforcement phase if the administrative authority carries out its earlier decision. In this case, the decision should be subject to the requirements of the administrative act and the implementation of the decision would be a normal measure.

In sum, it can be said that the hypothesis was partially correct. The application of security measures is by legal nature an administrative act. But the author's and Supreme Court decisions differ about the means of restraint. The author believes that means of restraint should be applied as administrative acts, since the intensity of violations of fundamental rights of prisoners requires clarity and uniformity of the legal framework in ensuring effective legal protection.

LÜHENDITE LOETELU

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohtu

EIÕK – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

ELT – Euroopa Liidu Teataja

HKMS – Halduskohtumenetluse seadustik

HKMSK – Halduskohtumenetluse kommenteeritud väljaanne

HMS – Haldusmenetluse seadus

KarS – Karistusseadustik

komm vlj – kommenteeritud väljaanne

KorS – Korrakaitseadus

KorSK – Korrakaitseaduse kommenteeritud väljaanne

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

PõhiSK – Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKHKO – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

RT – Riigi Teataja

RVastS – Riigivastutuse seadus

TlnHKm – Tallinna halduskohtu määrus

TlnHKo – Tallinna halduskohtu otsus

TlnRnKo – Tallinna ringkonnakohtu otsus

TrtHKo – Tartu halduskohtu otsus

TrtRnKm – Tartu ringkonnakohtu määrus

TrtRnKo – Tartu ringkonnakohtu otsus

VangS – Vangistusseadus

VangSK – vangistusseaduse kommenteeritud väljaanne

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. A. Soo, K. Tarros, Enesekaitsest situatsioonides vahetu sunni kasutamine vanglas. Karistusõiguslik ja haldusõiguslik analüüs. – Juridica X/2015, lk 707-719.
3. C. Foley. Combating Torture Handbook: A Manual for Judges and Prosecutors. Human Rights Centre of the University of Essex, 2003 – https://www1.essex.ac.uk/combatingtorturehandbook/manual/1_content.htm#f31 (08.03.2018).
4. C. Toomings. Inimväärikust alandava kohtlemise kriteeriumid ning nende rakendamine kinnipidamistingimuste hindamisel. – Juridica III/2016, lk 165-174.
5. Committee against torture. CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) “Adopted at the Forty-fourth Session of the Human Rights Committee, on 10 March 1992,”. – <http://www.refworld.org/docid/453883fb0.html> (07.03.2018).
6. Committee against torture. Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. General Comment No. 2 Implementation of article 2 by States parties. CAT/C/GC/2, 24 January 2008, p 5. – <http://www.refworld.org/docid/47ac78ce2.html> (07.03.2018).
7. E. Higlendorf. Piinamine õigusriigis? – Juridica X/2004, lk 661-671.
8. H. Kranich. Inimväärikuse mõiste sisu sõltuvus õigussüsteemist Suurbritannia näide. – Juridica IX/2010, lk 639-648.
9. J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. – Õiguskeel IV/2011.
10. J. Laffranque. Inimväärikus kui võõrandamatu õigus. Õhtuleht 8.11.2017 – <https://www.ohtuleht.ee/838887/julia-laffranque-inimvaarikus-kui-voorandamatu-oigus> (18.03.2018).
11. J. Sootak, P. Pikamäe. Kriminaaltäitevõigus. Tallinn: Ilo 2001.
12. K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 67.
13. K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik: komm. vjl. Tallinn: Juura 2013.
14. K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica VIII/2001, lk 519-528.
15. K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998.

16. Korrakaitseaduse seletuskiri 49 SE. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (15.04.2018).
17. L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus: komm vlj. §-d 1-109. 2 vlj. Tallinn: Juura 2014.
18. M. Laaring, S. Pars, H. Kranich jt. Korrakaitseadus: komm. vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.
19. M. Olesk. Vanglaametniku baasõppe õpik. III, Inim- ja põhiõigused vanglas : Euroopa vangistusõiguse põhimõtted. Tallinn: Justiitsministeerium 2010.
20. N. Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. – Õiguskeel 2008/1.
21. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 5-96
22. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
23. R. Maruste. Väärkohtlemise käsitus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. – Juridica II/2003, lk 120 -126.
24. U. Lõhmus. Põhiõigused kriminaalmenetluses. 2. vlj. Tallinn: Juura 2014.
25. V. Peep (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura 1997, lk 762.
26. W. A. Elkin. The English Penal System. Pelican books 1957.
27. W. Gropp, Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. Daschneri kaasus ja Saksamaa lennuohutusseadus - Juridica II/2007, lk 75-81.
28. Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskiri 964 SE I. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/54516844-4f3f-3dc0-9589-34665dab00c7/Vangistusseaduse%20ja%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus> (15.04.2018).
29. Õiguskantsleri katselei. Õiguskantsleri 2008 aasta tegevuste ülevaade. –
http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2008._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf (7.03.2018)
30. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 4. parandatud ja täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2017.
31. ÜRO piinamisvastane komitee. Komitee poolt viiekümnenal istungil (6.-31. mai 2013) vastu võetud lõppjärelused Eesti viienda perioodilise aruande kohta. CAT/C/EST/5. –
http://vm.ee/sites/default/files/article-filefield/loppjareldused_eesti_viienda_perioodilise_aruande_kohta_et.pdf (07.03.2018).

32. Y. Arai-Yokoi. Grading Scale of Degradation: Identifying the Threshold of Degrading Treatment or Punishment Under Article 3 ECHR. – Netherlands Quarterly of Human Rights 2003 (21) 3.

Kasutatud normatiivmaterjal

33. Karistusseadustik. – RT I, 30.12.2017, 29.
34. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 04.07.2017, 22.
35. Vangla sisekorraeeskiri. – RT I, 06.10.2017, 7.
36. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
37. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT OJ C 326, lk 391–407.
38. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.11.2017, 3.
39. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 28.12.2017, 21.
40. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.
41. Inimõiguste ülddeklaratsioon. –
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (5.03.2018).
42. Justiitsministri 30.05.2006. a määrus nr 17 “Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord”. – RT I, 06.10.2017, 6.
43. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.
44. Korrakaitse seadus. – RT I, 02.12.2016, 6.
45. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon. – RT II 1996, 36, 132.
46. Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsioon. – RT II 2006, 26.
47. Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.
48. Vangistus seadus. – RT I, 09.03.2018, 19.

Kasutatud kohtupraktika

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid:

49. EIKo 64812/01, *Alver vs. Eesti*.
50. EIKo 42117/98, *Bollan vs. Ühendkuningriigid*.
51. EIKo 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriigid*.
52. EIKo 52442/09, *Đurđević vs. Horvaatia*.
53. EIKo 7367/76, *Guzzardi vs. Itaalia*.
54. EIKo 22978/05, *Gäfgen vs. Saksamaa*.
55. EIKo 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriigid*.

56. EIKo 48130/99, *Ivan Vasilev vs. Bulgaaria*.
57. EIKo 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, *Julin vs. Eesti*.
58. EIKo 10195/08, *Korobov jt vs. Eesti*.
59. EIKo 41653/05, *Kotšetkov vs. Eesti*.
60. EIKo 30210/96, *Kudła vs. Poola*.
61. EIKo 26772/95, *Labita vs. Itaalia*.
62. EIKo 24919/03, *Mathew vs. Holland*.
63. EIKo 64418/10, *Mihhailov vs Eesti*.
64. EIKo 77617/01, *Mikheyev vs. Venemaa*.
65. EIKo 2913/06, *Munjaz vs. Ühendkuningriigid*.
66. EIKo 28524/95, *Peers vs. Kreeka*.
67. EIKo 18896/9, *Ribitsch vs. Austria*.
68. EIKo 37201/06, *Saadi vs. Itaalia*.
69. EIKo 21986/93, *Salman vs. Türgi*.
70. EIKo 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*.
71. EIKo 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriigid*.
72. EIKo 61603/00, *Storck vs. Saksamaa*.
73. EIKo 66393/10, *Tali vs. Eesti*.
74. EIKo 29474/09, *Tautkus vs. Leedu*.
75. EIKo 429/12, *Tunis vs. Eesti*.
76. EIKo 5856/72, *Tyrer vs. Ühendkuningriigid*.
77. EIKo 24888/94, *V. vs Ühendkuningriigid*.

Riigikohtu lahendid:

78. RKHKm 3-3-1-70-09.
79. RKHKm 3-3-1-11-11.
80. RKHKm 3-3-1-10-12.
81. RKHko 3-3-1-25-02.
82. RKHko 3-3-1-62-02.
83. RKHko 3-3-1-66-02.
84. RKHko 3-3-1-54-03.
85. RKHko 3-3-1-2-06.
86. RKHko 3-3-1-22-06.
87. RKHko 3-3-1-49-06.
88. RKHko 3-3-1-81-07.
89. RKHko 3-3-1-63-09.

90. RKHKo 3-3-1-93-09.
91. RKHKo 3-3-1-95-09.
92. RKHKo 3-3-1-33-10.
93. RKHKo 3-3-1-44-10.
94. RKHKo 3-3-1-76-10.
95. RKHKo 3-3-1-87-10.
96. RKHKo 3-3-1-94-10.
97. RKHKo 3-3-1-10-11.
98. RKHKo 3-3-1-80-11.
99. RKHKo 3-3-1-19-13.
100. RKHKo 3-3-1-47-13.
101. RKHKo 3-3-1-52-13.
102. RKHKo 3-3-1-83-14.
103. RKHKo 3-3-1-87-13.
104. RKHKo 3-3-1-88-14.
105. RKHKo 3-3-1-64-14.
106. RKHKo 3-3-1-44-14.
107. RKHKo 3-3-1-18-12.
108. RKHKo 3-3-1-18-12.
109. RKHKo 3-3-1-10-12.
110. RKHKo 3-3-1-19-13.
111. RKHKo 3-3-1-19-13.
112. RKHKo 3-3-1-22-15.
113. RKHKo 3-3-1-74-16.
114. RKHKo 3-3-1-10-17.
115. RKKKo 3-1-1-80-97.
116. RKPJKo 3-4-1-6-02.
117. RKPJKo 3-4-1-7-03.
118. RKPJKo 3-4-1-5-05.
119. RKPJKo 3-4-1-16-08.
120. RKPJKo 3-4-1-6-09.
121. RKPJKo 3-4-1-14-09.
122. RKPJKo 3-4-1-67-13.
123. RKPJKo 3-4-1-52-14.
124. RKÜKo 3-4-1-5-02.

125. RKÜKo 3-3-1-85-10.

126. RKÜKo 3-1-2-2-11.

Ringkonnakohtu lahendid

127. TlnRnKo 3-15-863/62.

128. TlnRnKo 3-15-1860/53.

129. TlnRnKo 2-3/33/05.

130. TlnRnKo 3-04-400/3.

131. TlnRnKo 3-16-974/34.

132. TlnRnKo 3-10-1150/44.

133. TlnRnKo 3-07-1744/17.

134. TrtRnKm 3-17-17/9.

135. TrtRnKm 3-16-2247/17

136. TrtRnKo 3-15-846/29.

137. TrtRnKo 3-15-1779/83.

138. TrtRnKo 2-3-345/2005.

139. TrtRnKo 3-14-85/64.

Halduskohtu lahendid

140. TlnHKm 3-17-1257/7.

141. TlnHKo 3-06-2229/8.

142. TlnHKo 3-10-1150/31.

143. TlnHKo 3-15-1860/29.

144. TlnHKo 3-16-974/26.

145. TrtHKo 3-10-626/15.

146. TrtHKo 3-10-3156/17.

147. TrtHKo 3-11-24/8.

148. TrtHKo 3-15-881/19.

149. TrtHKo 3-15-1779/56.

150. TrtHKo 3-15-3018/32.

151. TrtHKo 3-16-1457/39.

152. TrtHKo 3-16-1686/35.

153. TrtHKo 3-16-1760/10.

154. TrtHKo 3-16-2452/18.

155. TrtHKo 3-17-614/5.

156. TrtHKo 3-17-1775/10.

**Füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja
terviseseisundi kontrollimise
PROTOKOLL nr**

I osa

Füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamine

Isik, kelle suhtes vahetatud suundi kasutati:

(ees- ja perekonnanimi)

Kamber:

Vahendi tüüp / nimetus / liik:

Kasutamise koht:

Kasutamise põhjus:

Vahetu sunni kasutamise algus:

Vahetu sunni kasutamise lõpp:

Kas hoiatati eelnevalt vahetu sunni kasutamise eest: jah..... ei

.....

Kui ei hoiatatud, siis põhjus:

.....

Kasutamise otsustas:

(ees- ja perekonnanimi, ametinimetus, allkiri)

Kasutaja:

(ees- ja perekonnanimi, ametinimetus, allkiri)

Viibis juures / kasutaja:

(ees- ja perekonnanimi, ametinimetus, allkiri)

Viibis juures / kasutaja:

(ees- ja perekonnanimi, ametinimetus, allkiri)

II osa

Tervise seisundi kontroll

Tervishoiutöötaja ees- ja perekonnanimi:

Kontrolli aeg ja tulemus:

.....Allkiri:

III osa

Kontrolli kestva ohjeldusmeetme kasutamise korral

Kuupäev/kellaaeg	Mida tuvastati	otsus	Ametniku nimi

LISA 2



VIRU VANGLA



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud: Piirangu algus

Kehtib kuni: Piirangu lõpp

Alus: AvTS §.....

Teabevaldaja: Viru Vangla

KÄSKKIRI

Jõhvi

Registreerimise kuupäev nr Reg. nr

Pealkiri

Sisu

(allkirjastatud digitaalselt)

Allkirjastaja

Ametikoht

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Maris Kõrgesaar

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
“Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine vanglas”,
mille juhendaja on *mag iur* Nele Parrest,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 23.04.2018